

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 15 DE ENERO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
74/2005	<p data-bbox="410 733 1243 814">LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y NUEVE DE 2007.</p> <p data-bbox="410 881 1252 935">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</p> <p data-bbox="410 935 1252 1486">promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación, demandando la invalidez del requerimiento de revisión e informe de situación excepcional de 12 de octubre de 2005, contenidos en el oficio número OASF/1565/05, suscrito por el Auditor Superior de la Federación y dirigido al Presidente de la Comisión Reguladora de Energía, órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía.</p> <p data-bbox="410 1526 1252 1620">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ)</p>	3 A 31

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 15 DE ENERO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
35/2005	<p data-bbox="415 787 1239 870">LISTA OFICIAL ORDINARIA CUARENTA DE 2007.</p> <p data-bbox="415 970 1239 1473">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por los Municipios de Querétaro y El Marqués, del Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley que adiciona un párrafo al artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, y los artículos transitorios Primero, Segundo y Tercero de dicha ley, publicada en el Periódico Oficial estatal “La Sombra de Arteaga” el 1° de abril de 2005.</p> <p data-bbox="415 1521 1239 1604">(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</p>	32 A 53

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE ESTA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES
QUINCE DE ENERO DE DOS MIL OCHO.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa de la sesión pública número 5, ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a la consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo comentarios ni observaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

ESTÁ APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí, gracias señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 74/2005, PROMOVIDA POR EL
PODER EJECUTIVO FEDERAL EN
CONTRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LA
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL REQUERIMIENTO DE
REVISIÓN E INFORME DE SITUACIÓN
EXCEPCIONAL DE 12 DE OCTUBRE DE
2005, CONTENIDOS EN EL OFICIO
NÚMERO OASF/1565/05, SUSCRITO POR
EL AUDITOR SUPERIOR DE LA
FEDERACIÓN Y DIRIGIDO AL
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
REGULADORA DE ENERGÍA, ÓRGANO
DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA
DE ENERGÍA.**

La ponencia es del señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Recuerdo a los señores ministros que iniciamos la discusión de este asunto el día de ayer, y que escuchamos ya las participaciones de los señores ministros Góngora Pimentel, Valls Hernández y don Sergio Salvador Aguirre. Sigue el asunto a discusión.

Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En la sesión última, el señor ministro Aguirre expresó los motivos por los que coincide con el proyecto en el sentido de que la Auditoría Superior de la Federación, no puede volver a hacer indagaciones sobre cuentas pasadas. Yo estoy de acuerdo con eso; una cuenta pública cerrada no puede ser reabierta, lo que sí puede hacerse es revisar algún

concepto específico de esa cuenta cuando concurren las circunstancias que dan origen a la revisión de situaciones excepcionales. Enfatizaba el señor ministro el hecho de que otras autoridades pueden actuar en uso de sus facultades para sancionar actos irregulares o ilícitos. Efectivamente, otras autoridades pueden intervenir en el ámbito de sus facultades e imponer responsabilidades de diversa naturaleza; sin embargo, el eje toral de mi argumento, es que una interpretación sistemática de la Constitución y de la Ley, permite concluir que las responsabilidades resarcitorias, también pueden fincarse respecto de ejercicios anteriores cuando ello derive de una denuncia de situación extraordinaria; el hecho de que otras autoridades puedan imponer otro tipo de sanciones, no pugna con esta interpretación, ni es suficiente para concluir que el principio de anualidad rija en esta materia.

Eso es todo señor ministro presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más de los señores ministros.

Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias señor ministro presidente. En primer lugar, agradecerle al señor ministro don José Ramón Cossío Díaz, la atención que ha puesto al dictamen que le hicimos llegar, en relación a cuestiones meramente formales y que ha considerado ponerlas dentro del engrose de su proyecto.

Y en segundo lugar, señores ministros, lo siguiente: Yo también, en el fondo del asunto, tengo algunas observaciones y algunas dudas; pienso que el proyecto o el planteamiento que hace, lo hace adecuadamente, y yo lo resumiría en tres preguntas fundamentales:

La primera. La facultad de la Auditoría de revisión por situaciones excepcionales establece como una extensión o como una excepción de la facultad de fiscalización de situaciones ordinarias o no extraordinarias.

Segunda pregunta: Al no ser una facultad que se refiere a situaciones de carácter extraordinario, ¿le son aplicables las limitaciones de las facultades de fiscalización en situaciones ordinarias?; y de no ser así ¿cuáles de ellas sí le son aplicables y cuáles no?

Y tercera pregunta: ¿Cuál es el ámbito de actuación de la Auditoría mediante el ejercicio de facultades de fiscalización sobre situaciones extraordinarias y cuál es la situación del oficio que se impugna en relación con los conceptos de invalidez elaborados por la parte actora?

En el proyecto se responde a estas preguntas, de la siguiente manera: Aunque se trata de situaciones extraordinarias de revisión de la auditoría, éstas sólo pueden serlo respecto con lo que se entiende por ordinario.

Se considera que los únicos elementos distintivos de la situación excepcional que se dan en la Ley de Fiscalización Superior, son los calificativos de la afectación, como el daño patrimonial en un monto específico; como hechos de corrupción; como afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía; la paralización de la prestación de servicios públicos o esenciales o el desabasto de productos de primera necesidad; por lo que se trata de situaciones de urgencia para evitar que se siga causando el daño correspondiente, mismas que proceden únicamente en el ejercicio fiscal que se está revisando; esto es lo que propone el proyecto.

Se considera –en el proyecto-, que existen tres momentos para realizar la fiscalización del manejo, aplicación o custodia de estos recursos públicos federales o de su desvío: a).- El avance de la gestión financiera respecto de procesos concluidos; b).- El informe de revisión que debe entregarse antes del treinta y uno de marzo del año siguiente a aquél en que se reciba la cuenta pública; y, c).- Cuando se denuncia alguno de los supuestos establecidos en el artículo 38, de la Ley de Fiscalización Superior, situaciones excepcionales, en cualquier momento –dice el proyecto- dentro del año en que se ejercen los recursos.

Se señala que, entonces, existen dos limitaciones temporales y generales sobre las facultades de fiscalización de situaciones ordinarias, que sea posterior y que está sujeta al principio de anualidad.

De ahí que no se permita nunca por la Constitución la apertura de cuentas públicas ya cerradas y revisadas, ni siquiera en el caso en que los conceptos o procesos se desarrollan de manera sucesiva en varios ejercicios.

Se concluye también en el proyecto que esos principios también son aplicables a la revisión de situaciones extraordinarias, las cuales no pueden presentarse fuera del ejercicio revisado, pues las mismas habrían sido revisadas como procesos concluidos o como elementos de la revisión de la cuenta pública anual.

Lo anterior se demuestra además con las expresiones utilizadas durante el procedimiento de reformas del artículo 79 constitucional, que derivó en la creación de las facultades de revisión por situaciones excepcionales, de las cuales se advierte claramente que

la intención era que ese tipo de revisiones se hiciera durante el año, sujeto a revisión ordinaria y nunca posteriormente.

Lo anterior es suficiente para considerar que el segundo concepto de invalidez planteado por la actora, es fundado; lo que hace innecesario el estudio de los restantes argumentos que se plantearon.

Creo que el punto central de esta discusión es establecer si el ejercicio de la facultad de revisión para situaciones excepcionales establecidas en el artículo 79 constitucional, para la Auditoría Superior de la Federación, le son aplicables o no las limitaciones constitucionales establecidas para los procesos de revisión ordinaria.

En realidad, todo lo demás son algunas observaciones de oportunidad, etcétera, que se le hicieron llegar al señor ministro; y ya en relación al asunto de fondo, es el siguiente:

En primer lugar se comparte la decisión en el sentido de que se declare la inconstitucionalidad del Oficio controvertido, de doce de octubre de dos mil cinco; pero no se comparten las consideraciones. En el proyecto se resuelve declarar la invalidez del Oficio impugnado, al estimarse que no se actualizan los extremos para considerar que los principios de fiscalización respecto de situaciones extraordinarias, son aplicables en este caso; es decir, se considera en esencia que la Auditoría Superior de la Federación, carece de facultades para fiscalizar a la Comisión Reguladora de Energía, respecto de los siguientes aspectos: permisos de energía, cumplimiento de las obligaciones establecidas en dichos permisos, fijación de tarifas y contraprestaciones a particulares y extranjeros. se comparte el sentido de la nulidad, más bien, pero con otras

consideraciones, no con las consideraciones del proyecto por las siguientes razones:

Nosotros pensamos que el artículo 79 de la Constitución Federal, señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación, es un órgano que tiene autonomía técnica y de gestión, el cual cuenta con atribuciones, entre otras cosas, para dictar resoluciones en los términos que disponga la Ley y que constitucionalmente tendrá a su cargo, fiscalizar en forma posterior, los ingresos y egresos de las dependencias públicas, podrá fiscalizar también, el manejo, custodia y aplicación tanto de los fondos como recursos de los Poderes de la Unión, y entes públicos federales; así como verificar que con relación a tales aspectos, se cumplan los objetivos contenidos en los programas federales, en la inteligencia de que la verificación acerca de tal cumplimiento, se realizará mediante informes que se rindan por las dependencias fiscalizadas, los cuales tendrán que ajustarse también a los términos que disponga la Ley, esto último, por así disponerlo expresamente el primer párrafo, fracción I, del señalado artículo 79 del Pacto Federal.

La Constitución Federal, también faculta a la entidad de fiscalización de la Federación, a revisar o fiscalizar los recursos federales que sean ejercidos por las entidades federativas, los municipios y los particulares, en ese sentido está por ejemplo, una ponencia a mi cargo, en donde se consideró que por virtud de esta atribución, es posible que dicha entidad superior de Fiscalización, revise cuentas de particulares, si esto se debe a una ampliación paulatina de las facultades con las que se ha dotado a dicha entidad superior, a través de las diversas reformas al texto constitucional, y que explica su evolución desde el concepto de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta la actual Auditoría Superior de la Federación, pasando por el órgano Superior de Fiscalización, lo cual en su momento fue sustentada en la discusión de la Controversia Constitucional 84/2004, fallada en sesión plenaria el catorce de

agosto del dos mil seis, que fue el caso Isosa, y en la cual se declaró la invalidez del pliego de observaciones, de fecha dieciocho de junio de dos mil cuatro, emitido por el auditor especial de cumplimiento financiero de la Auditoría Superior de la Federación, en ausencia del auditor superior de la Federación, y esta facultad de fiscalización de Estados, Municipios y particulares, se contiene sin duda alguna en el segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 79 de la Constitución Federal.

Asimismo, el mismo artículo 79, fracción I, en su párrafo tercero, señala que: sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo, la entidad de fiscalización superior de la Federación, podrá requerir a los sujetos de fiscalización, entes públicos, federales y también Estados, Municipios y particulares, la rendición de otra clase de informes, los cuales estarán referidos a situaciones excepcionales que se determinen en la Ley, que al efecto se emita para desarrollar la decisión constitucional que se comenta, esos informes excepcionales, -señala la Constitución-, que podrán versar sobre los conceptos que se estimen pertinentes, y desde luego, se trata de aspectos que en caso de no ser atendidos darán lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas.

Considero, que las situaciones excepcionales que pueden ser objeto de informe en los procedimientos de fiscalización superior, en primer lugar, se refieren a aspectos distintos de los ingresos, egresos, manejo o custodia y aplicación de fondos y recursos federales, pero no por ser distintos, deben estarle desligados de ellos, es decir, los informes sobre situaciones excepcionales, serán: requerimientos de información distinta del manejo o custodia y aplicación de fondos federales, pero que razonablemente sean aspectos que inciden en ello, es decir, no se tratará de informes sobre gastos y manejos administrativos de recursos, sino de cualquier otra situación necesaria para averiguar, o indagar el

origen y manejo de tales recursos federales. Estas situaciones excepcionales, que serán objeto de informe, actualmente se encuentran desarrolladas en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, específicamente como se ha leído ya por algunos ministros, de los artículos 36 a 44, omito su lectura, porque ya fueron leídos por el propio ministro Sergio Valls. Con lo anterior, con la lectura de estos artículos considero, que los aspectos que serían objeto de fiscalización en términos del oficio impugnado, sí podrían quedar incluidos dentro de los diferentes temas que pueden ser objeto de revisión por la entidad superior, pero también considero que precisamente por tratarse de situaciones excepcionales, el órgano revisor debe argumentar exhaustivamente una motivación reforzada, como se ha dicho aquí, el porqué arriba al extremo de ejercitar dichas facultades y requerir la rendición de informes excepcionales.

Ahora bien, de autos no se desprende que el oficio impugnado, de fecha doce de octubre de dos mil cinco, suscrito y emitido por el auditor superior de la Federación, contenga un desarrollo y una explicación y motivación reforzada, hecho por hecho y motivo tras motivo, en el que se detalle y se relacione con aspectos de hecho las razones por las cuales el auditor de la Federación llegó al extremo de requerir la rendición de informes sobre situaciones excepcionales.

En este orden de ideas, creo que el acto impugnado debe ser invalidado pero por distintas razones. Considero que la deficiencia de su contenido y la ausencia de explicación detallada, lo vuelven inconstitucional y violatorio de los artículos 16, por falta de motivación, y 79, fracción I, párrafo tercero, por la ausencia de explicaciones detalladas o motivaciones reforzadas, específicas y

razonables, que constitucional y normativamente se requieren para este tipo de actos, para esta clase de actos.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Gracias señor presidente.

Para fundar el sentido de mi voto en favor de la conclusión del proyecto, teniendo algunos matices muy secundarios en las consideraciones, quisiera dar un punto de vista respecto a lo que se está analizando.

Más allá de las situaciones concretas que se plantean, que pueden ser consideradas de la mayor importancia, el tema lo hemos centrado en si en el caso del párrafo tercero de la fracción I estamos en una situación de excepción; y esto también en relación a si la excepción es en función del principio de anualidad.

Creo que, por lo que yo he escuchado, todos estamos de acuerdo en el carácter de excepcionalidad que se determinó en ese párrafo por el Constituyente Permanente; y me parece que la excepcionalidad tiene dos grandes columnas que la sostienen. Por una parte, creo que hay que analizarlo respecto de lo que era la Contaduría Mayor de Hacienda, y creo que en este sentido la excepción y el gran cambio que se introdujo respecto del órgano fiscalizador anterior, es que no se permitía en el modelo constitucional que teníamos, hacer revisiones que no fueran a posteriori, es decir, una vez presentada la cuenta pública.

Me parece que el carácter de excepcional de esta previsión constitucional, fue precisamente para establecer la posibilidad de que en algunos casos pudiera revisarse sin la necesidad de esperar a todo el proceso y contar con la cuenta pública.

Evidentemente, la segunda gran columna consiste en esos casos excepcionales que además el Constituyente delegó en el Legislador su establecimiento y le dio una facultad para establecerlos. En este sentido, me parece que el análisis se debe vincular con la naturaleza y las funciones del órgano en cuestión.

Lo que hoy conocemos como Auditoría Superior de la Federación, de fiscalización de la Federación, tiene por objeto revisar en el marco, no nada más del artículo 79 sino del 74, que el ejercicio del presupuesto se lleve a efecto conforme, evidentemente, al marco constitucional y legal, pero también los programas que se han establecido en concreto, y por eso es que hay siempre un programa anual, ¿por qué? porque es el referente inmediato para esa revisión. En este sentido, me parece que el órgano superior de fiscalización de la Federación, que es la Auditoría, tiene como marco de acción precisamente ese, y no se puede desnaturalizar su función. Consecuentemente, el principio de anualidad sigue teniendo vigencia; en mi opinión, lo que sucede en este caso es que la Auditoría, en los casos excepcionales que señala el Legislador, puede para evitar un daño mayor, intervenir de inmediato en el curso de un año para investigar las denuncias presentadas y tomar las medidas correspondientes y así evitar un daño mayor que se causaría a la hacienda pública, de esperar a que se concluyera con el proceso.

Me parece que es como debe entenderse esta facultad excepcional que se establece.

En el otro aspecto, eso no quiere decir que si hay responsabilidades en las que se hayan incurrido, se quede impune, porque para eso tenemos un Título Cuarto, de la Constitución, que establece un grupo de distintas responsabilidades, en donde pueden incurrir los servidores públicos que hayan incumplido con normas de carácter público.

Consecuentemente, me parece que atendiendo a la naturaleza del órgano, a la función que tiene encomendada, al principio de anualidad que está reconocido constitucionalmente, la interpretación conforme con este marco constitucional de ese párrafo tercero, es que efectivamente establece un proceso de excepción, pero en función de que la revisión no sea posterior y como era anteriormente, sino es antes, durante el curso del ejercicio presupuestal de que se trata, para evitar daños a la hacienda pública.

Esta es mi posición, mi convicción, yo revisé los antecedentes de la reforma, y en ningún momento encontré que se estableciera que esto pretendía romper con el principio de anualidad, y me parece que siendo un aspecto tan importante, tanto en la reforma constitucional como en la legal, se debió haber hecho alusión a ello. Yo no encontré absolutamente nada en relación a esto y por eso llego a la conclusión que he sostenido ante ustedes señores ministros, y por eso estaré con el sentido del proyecto que se nos presenta.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más de los señores ministros?

Perdón, señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

He escuchado con mucha atención los comentarios a favor o en contra del proyecto; quiero comenzar señalando, el señor ministro Azuela me pasó ayer una serie de correcciones de forma y que por supuesto las revisé, estoy de acuerdo con ellas, le agradezco estos comentarios y en caso de ser aprobado los incorporaríamos también al proyecto.

A mí me parece que el tema central que tenemos que discutir aquí, sólo se refiere a cuál es el alcance de la facultad extraordinaria de revisión, no a cuáles son las condiciones fácticas que se dieron y que están generando esta denuncia presentada en su momento ante la autoridad superior de la Federación, tampoco me parece que este es el momento de discutir si la Auditoría cuenta con atribuciones lo suficientemente amplias como para impedir situaciones de impunidad en el país, creo que este no es el tema que se nos ha planteado; el problema tiene que ver entonces solamente con cuál es el alcance, como lo han señalado varios señores ministros, lo acaba de decir el ministro Franco, con el concepto de situaciones excepcionales a que se refiere la primera parte del tercer párrafo, de la fracción I, del artículo 79.

En este sentido, creo que la expresión anualidad la hemos utilizado de una manera variable y diferenciada, por qué, porque pareciera que si nosotros aceptamos la idea de anualidad, estaríamos generando una situación de impunidad respecto a todo aquello que no se da en la condición de anualidad, y yo quiero invertir la forma en que está planteado el proyecto que ustedes leyeron, para empezar aludiendo a la manera en la que a mi parecer el Constituyente, al llevar a cabo el proceso de reformas a la

Constitución, entendió el sentido de la reforma, estoy en la página ciento cincuenta y tres del proyecto.

Como dice ahí, cuando se presentó la iniciativa de modificación de la Contaduría Mayor de Hacienda a la Auditoría Superior de la Federación, no se pensó en ese momento en la posibilidad de llevar a cabo revisiones de carácter extraordinario; esto fue incorporado dentro del proceso legislativo, y en particular en el dictamen que se llevó en la Cámara de origen, que fue la de Diputados, justamente para aludir a lo que hacía mención hace un momento el ministro Franco; que es: es evidente que en el periodo ordinario de gasto, no de revisión, porque creo que hay que distinguir anualidades y periodos, en el periodo ordinario de gasto, en la iniciativa originaria no se permitía la realización de actividades, digamos sobre el ejercicio que se estaba realizando, sino que este se iba a dar con posterioridad en el calendario que más adelante voy a tratar de explicar. Consecuentemente algunos señores diputados plantearon la posibilidad que en el propio ejercicio de gasto, es decir un año calendario en el cual se está ejerciendo el presupuesto de egresos aprobado en el año anterior, se pudieran revisar situaciones excepcionales, siempre que estas situaciones excepcionales pudieran satisfacer determinadas características que como también ya se dijo quedaron delegadas al Legislador, en el dictamen que se presentó se dice así, estoy en la página 153: "asimismo destaca la propuesta de esta dictaminadora en el sentido de otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior de la Federación, no sólo para fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo y la aplicación de todos los fondos y recursos federales, sino aquí viene la parte importante, también para requerir de manera excepcional revisiones durante el ejercicio en curso "yo me pregunto y qué ejercicio es el ejercicio en curso, pues es el ejercicio de gasto, no puede ser otro ejercicio, si como se dijo ayer en algunas

intervenciones quisiéramos esto ampliarlo al ejercicio de revisión, no tiene ningún sentido, porque en el ejercicio de revisión justamente se está revisando, lo que se hace en un ejercicio de revisión es revisar, consecuentemente para qué denunciemos situaciones excepcionales en el ejercicio de revisión si precisamente se está llevando a cabo la revisión, aquí se dice durante el ejercicio en curso, insisto es el ejercicio de gasto, yo sé que no le hemos otorgado siempre el mismo peso a las intervenciones legislativas individualizadas en virtud de que hemos dicho que eso no representa la intención del órgano en su conjunto; sin embargo, en este caso me parece importante hacerlo y señalar ahora algunas intervenciones de algunos señores diputados en virtud de que ellos mismos fueron los que presentaron esta adición a la iniciativa que se había presentado, estoy en la página 155 del proyecto y cito la opinión del Diputado Fauzi Hamdan que dice así: “también es muy importante que la entidad fiscalizadora no es una entidad inquisitorial, no se pretende que tenga esa función, qué pobre sería si nada más tuviese esa función, es también una entidad de previsión de dar un alcance de lo que se llama la evaluación integral de la actividad pública como una medida preventiva y por ello se está proponiendo por primera vez en el esquema constitucional mexicano, que la revisión de la actividad de la gestión pública no sólo sea es post, sino también es ante, durante el ejercicio que está corriendo la actividad, claro con ciertas limitantes y condicionantes que la misma Constitución en su precepto en el 79, se propone señalar cuáles son informes semestrales integrales que tendrían que verificar las entidades fiscalizadoras, todas incluyendo nosotros. Dos a partir de estos informes semestrales se podrán llevar a cabo verificaciones igualmente excepcionalmente podrán haber verificaciones fuera de los informes en situaciones extraordinarias excepcionales, por ejemplo denuncias de dimensiones especiales que por su trascendencia, importancia,

merzcan el que intervenga la entidad para verificar y constatar en la dinámica de la actividad de la gestión pública esos hechos o esas circunstancias o esos elementos que puedan dar lugar en todo caso a un desvío no sólo de los fondos sino de la actividad de la gestión por ejemplo programática, subrayo lo programático; también cito la intervención del entonces diputado Pablo Gómez del partido de la Revolución Democrática en el siguiente sentido; a nosotros nos parece que tiene muy poco sentido esas auditorías, que se realicen porque no lo son, no son auditorías esas revisiones que se realicen durante el ejercicio, porque no es la entidad fiscalizadora la que va a hacer la revisión, vean el segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Gaceta Parlamentaria, dice: que excepcionalmente los casos en que se presenten situaciones extraordinarias así consideradas por la ley, podrá el órgano fiscalizador requerir a la entidad fiscalizada que proceda a la revisión de aquél o aquellos conceptos o situaciones que la entidad fiscalizadora considere pertinentes, o sea, que la entidad fiscalizada será la que tenga que hacer esa revisión ex ante como dice el diputado Fauzi, pero no por el órgano fiscalizador, nosotros queremos un órgano de fiscalización que no esté en el cuarto oscuro de la revisión de la cuenta únicamente, entonces otra vez qué sentido tiene suponer que ésta es una revisión de cuentas si se está especificando, sino que tenga la capacidad para revisar y hacer actuaciones fiscalizadoras durante el año del ejercicio, en la banca de desarrollo, etcétera, etcétera, después me parece también importante, salto algunas otras intervenciones y estoy en la página 159 del proyecto. Finalmente, en el dictamen de la revisora, se dice lo siguiente: la Cámara de Diputados incluyó en el dictamen aprobado una innovación no contenida en las iniciativas originales en el sentido de otorgar facultades a la entidad de fiscalización superior, no sólo para revisar en forma posterior los ingresos, los egresos y el manejo y la aplicación de los fondos y recursos

federales, sino también de requerir de manera excepcional revisiones durante un ejercicio en curso tratándose de situaciones extraordinarias en los casos señalados por la ley, para el ejercicio práctico de esta facultad de verificación, se propuso la presentación de informes semestrales y se determinó: que de manera excepcionales los casos en que se presentaran situaciones extraordinarias consideradas así por la ley, se encomendarían a las propias entidades fiscalizadoras las revisiones consecuentes, etcétera, etcétera.

Qué me parece que hay, en lo que el ministro Góngora ayer llamaba “el proceso integral en esta materia”. En un año, vamos a poner el año dos mil cinco; el ocho de septiembre el Secretario de Hacienda tiene que presentar ante la Cámara los criterios de política económica, y la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación, este en un año ordinario tiene que estar aprobada antes del quince de diciembre, porque es el tiempo en el que cierra su actividad en ese periodo la Cámara.

Ese presupuesto aprobado empieza a correr a partir del primero de enero de dos mil seis, -en mi ejemplo,- y termina el treinta y uno de diciembre del dos mil seis, allí se cierra el ejercicio; se abre un segundo período, que es el periodo de preparación de la cuenta pública, este período corre del primero de enero, -en mi ejemplo- del dos mil siete, hasta el día último del mes de mayo del año dos mil siete, porque entre el primero y el diez de junio, se tiene que entregar la cuenta pública.

La revisión de la cuenta pública, inicia, -en mi nuevo ejemplo- el primero de julio de dos mil siete y concluye el treinta y uno de marzo del dos mil ocho, este es el período completo calendarizado. Yo me pregunto, sí se va hacer una revisión de situaciones excepcionales

bajo los criterios materiales, que están señalados en la ley y analizados en el proyecto que estoy sometiendo a su consideración; la pregunta es, ¿sobre qué recae esa condición de anualidad? A mi parecer y como lo acabamos de ver, sólo sobre el gasto; y el gasto se ejerce, entre un primero de enero y un treinta y uno de diciembre, no tiene sentido para mi, hablar de situaciones excepcionales en la interpretación que le dio el propio Constituyente, una interpretación auténtica, porque el resto es período de revisión; y en el período de revisión lo que se hace son, revisiones ordinarias no ligadas a gasto, y no pueden ser ligadas a gasto, porque ya no se está ejerciendo a gasto; el gasto concluyó. Consecuentemente, por estas razones que han señalado varios de los señores ministros, yo creo, que el proyecto con los comentarios y adiciones que se han dado, se sigue sosteniendo. Yo no desconozco que pueda haber situaciones, o no situaciones, en fin, ese no es un problema, pero no estamos analizando esas situaciones, sino estamos analizando la condición de ejercicio de una facultad.

La señora ministra Sánchez Cordero, que insisto, me pasó muy amablemente su dictamen para una serie de observaciones de forma que agradezco; plantea una posibilidad distinta, y la posibilidad es: entrar a analizar las condiciones de motivación del oficio. Yo no podría aceptar esta posición por una razón, porque analizar el oficio significa presuponer que el órgano tiene competencia, y como a mi parecer el órgano no tiene competencia, porque la competencia se ejerce en un año calendario de ejercicio, entiendo que es una posición de ella muy respetable, pero yo no la puedo hacer, porque no podría aceptar esta condición competencial que se plantea.

Por esas razones, con los comentarios que se han hecho, y que evidentemente refuerzan el proyecto, los comentarios de forma

aceptados en lo esencial señor presidente, sigo sosteniendo el proyecto sometido a su consideración.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

En términos de la Constitución, la cuenta pública se envía en el mes de junio del año siguiente al del ejercicio. ¿Qué pasa durante los primeros cinco meses de ese año siguiente al del ejercicio, de enero a mayo, que no es ni de gasto aquel ejercicio, ni de revisión tampoco todavía? ¿Qué pasa con esos cinco meses, se refiere precisamente a la situación de excepcionalidad de que habla la Constitución; o qué es lo que pasa? Es una duda que a mí me ha surgido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, sí y le agradezco al señor ministro Valls, este comentario.

A mí me parece señor ministro: que toda vez que ya no estamos en período de gasto, porque el gasto terminó el treinta y uno de diciembre, no es posible llevar a cabo estas revisiones excepcionales; en ese momento a mí me parece que entre el primero de enero y hasta el último día del mes de mayo, los órganos que están obligados a hacerlo, van preparando sus cuentas públicas, digamos, como este órgano, se agregan, se integra la gran cuenta pública nacional, y eso hay la obligación como usted lo señaló el día de ayer, entregarlo entre el primero y el diez de junio.

Allí todavía me parece que estamos en un período de preparación de ese gran elemento de control que es la cuenta pública, cuyo análisis empieza el primero de julio hasta el treinta y uno de marzo, como usted lo señaló el día de ayer; pero toda vez que no se da una situación allí de gasto, no me parece a mi juicio y atendiendo a lo que se expuso en el proceso legislativo, que sea posible llevar a cabo una revisión extraordinaria, porque no se da la condición fundamental que es justamente gasto.

Esa creo que podríamos integrarlo en el proyecto para responder a la duda que nos está usted planteando con toda razón.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Terminó su intervención señor ministro?

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí señor presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más?

Señor ministro Azuela tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Ya manifestó el señor ministro Cossío, que yo me permití pasarle algunas observaciones menores, agradezco mucho que las vaya a tomar en cuenta; y esto, de algún modo presupone que yo coincido con el proyecto.

La explicación que tanto él como el ministro Fernando Franco han dado, yo las firmaría claramente y me atrevo a hacer uso de la palabra, simplemente para añadir algo que a mí me parece de sentido común, que incluso salvaguarda a la propia Auditoría:

Primero.- Si se admite que estas situaciones excepcionales estén distantes de lo que son las reglas de la cuenta pública, pues prácticamente en cualquier momento sobre cualquier tema se pueden hacer este tipo de denuncias, con lo cual se produce la inseguridad y de algún modo la responsabilidad de que quienes debieron hacer algo de que se piensa de que es gravísimo, a grado tal que se hace una denuncia de esa situación, pues no se dieron cuenta de ello cuando esto sucedía.

Entonces, yo no desconozco como un poco lo apuntó el señor ministro José Ramón Cossío, que a la mejor en el fondo hay una serie de problemas, que finalmente no nos son desconocidos porque datan de cuando se planteó un problema de inconstitucionalidad del Reglamento de la Ley relacionada con la energía eléctrica; pero, pues, estas cuestiones no están en manos de la Auditoría, ni la Auditoría so pretexto de una denuncia puede llegar a revivir un tema en el que curiosamente, el punto de partida es un pronunciamiento de inconstitucionalidad, de la inconstitucionalidad de la ley que en un momento dado autoriza el otorgamiento de estos permisos que sobre esto está construida la denuncia; pero que eso pudo haberlo visto la Auditoría, ¿y por qué no lo vio?, pues por una razón que a mí me parece obvia, porque la Auditoría no es competente para declarar inconstitucionalidad de leyes y por lo mismo no podía construir estas irregularidades sobre un pronunciamiento para el que no resulta competente.

Por ello, yo veo que el proyecto es muy lógico, si algo es excepcionalmente grave, como lo explicó el señor ministro Fernando Franco, esto admite que dentro del propio año se puedan hacer las denuncias y que de inmediato actué la Auditoría, pero una vez que todo esto ya ha quedado definitivamente señalado; ya donde se hicieron las observaciones que se estimaron pertinentes, que de pronto pueda surgir una denuncia de quien estime que tiene

algún interés y que esto reabra las situaciones que se dieron respecto de cuentas públicas que ya se cerraron, pues a mí no me parece coherente con el sistema; prácticamente no habría seguridad jurídica para nadie, estaríamos siempre ante riesgos de que se estuvieran, so pretexto de estas denuncias, pues reabriendo situaciones que ya de suyo habrían dado certeza, en cuanto que ya tanto la Auditoría Superior de la Federación como la Cámara de Diputados habrían aprobado la cuenta pública.

Por ello, con estas razones y obviamente con las que tiene el proyecto y quienes han hecho uso de la palabra alrededor de esto, el ministro Valls también pienso que tuvo una intervención muy clara, pues yo estoy en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Yo no iba a hacer uso de la palabra, en tanto que yo estoy convencido con el sentido y desarrollo que tiene el proyecto; sin embargo, creo que como se ha venido dando la discusión, para mí sí es importante destacar uno de los varios méritos que tiene el proyecto, y es precisamente el que se señalaba en relación a que lo importante desde mi punto de vista es que desentraña el alcance de esta facultad; prácticamente el mérito es ése.

Yo había señalado en un apunte las conclusiones con las cuales estoy totalmente de acuerdo y convencido y quiero destacarlas porque precisamente creo que en este tema viene a redondear muchas de las cuestiones que se han abordado, para efectos de enriquecimiento y yo destacaría lo siguiente: 1.- Las situaciones excepcionales no pueden, sino estar en relación con lo establecido

en el primer párrafo del artículo 79, constitucional, que se refiere a la fiscalización posterior de los ingresos, egresos y el manejo, custodia y la aplicación de recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento, los objetivos contenidos en los programas federales.- 2.- El artículo 79, constitucional, no delimita exhaustivamente el concepto de situaciones excepcionales, sino que hace una revisión a lo que determine la ley y, por tanto, delega en el legislador ordinario la configuración normativa de estas situaciones.- 3.- Del estudio integral de las reglas relacionadas con las situaciones excepcionales, integrado por la delegación al legislador del párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 79, constitucional, se desprende, en primer término, que la materia de la misma es más restringida que aquélla que se refiere a la facultad del párrafo primero.- 4.- Los únicos elementos distintivos de la situación excepcional son los calificativos de afectación, los cuales deben deducirse de manera directa de la denuncia presentada, daño patrimonial en un monto específico, hechos de corrupción, la afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía, la paralización de la prestación de servicios públicos esenciales o el desabasto de productos de primera necesidad, y 5.- (Otra conclusión) La facultad de fiscalización de situación extraordinaria por parte de la Auditoría se refiere de manera específica a situaciones que se suscriben durante el ejercicio funcionando como excepción a la fiscalización posterior establecida en el párrafo primero y fuera de los dos momentos ordinarios de fiscalización. A saber: en el avance de gestión financiera, únicamente los conceptos reportados como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales y en el informe de revisión que deben entregarse antes del treinta y uno de marzo del año siguiente a aquél en que se reciba la cuenta pública. Éstas son las características que se desarrollan en el proyecto y que, a manera de

conclusiones, he resumido. Y desde luego que aquí también en el desarrollo de este proyecto no escapa del ánimo que existe en el ámbito constitucional y legal que permea en esta materia consistente en que es necesario contar, siempre con certeza y seguridad jurídica. Yo estoy de acuerdo con todos los lineamientos del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

Muy brevemente, nada más para en voz alta dar una explicación que para mí significa un punto de cierre al análisis del sentido de mi voto, que es a favor del proyecto, y es la siguiente: El párrafo cuarto, la fracción IV, del artículo 74, de la Constitución nos dice que es “facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública”. Esto qué quiere decir, que un órgano político del Estado revisa y hurga sobre la gestión de gasto que hacen los Poderes de la Unión y las entidades de la administración pública. Cómo lo hace, cómo ejerce esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación que está acotada por el principio de anualidad. Cuando estas hurgas concluyen no puede incidir sobre el pasado. Esto no quiere decir y esto es lo que quiero puntualizar, que la seguridad jurídica de que nunca más el órgano político va a poder revisar la cuenta pública, no quiere decir que otras autoridades responsables, como lo dijo el ministro Franco, que tengan atribuciones, responsabilidades de hacer, en relación con el Capítulo de Responsabilidades de Funcionarios Públicos, no puedan inmiscuirse en los aspectos

documentarios y probatorios que puedan surgir de los acervos correspondientes. Esto era lo que quería puntualizar.

Muchas gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien señores ministros.

Toca definir mi enfoque jurídico personal en este asunto y la verdad comienzo por decir que es un tema de gran relevancia; estamos haciendo interpretación jurídica de dos normas constitucionales; el artículo 74, fracción IV y el 79, de la fracción I de la Constitución Política; en la lectura del artículo 74 y así lo registra expresamente el proyecto, se advierte con claridad que la revisión de la cuenta pública está sujeta a los principios de anualidad y de revisión posterior; se advierte también, que para ejercer esta facultad que es exclusiva de la Cámara de Diputados, existe un órgano auxiliar que se llama Entidad Superior de Fiscalización, la cual fue creada y desarrollada en el artículo 79; mi pregunta personal, es si la Entidad Superior de Fiscalización, fue creada, diseñada con el único propósito de auxiliar a la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública, o si tiene además atribuciones propias para ejercer de manera autónoma, y yo advierto que sí; el artículo 79 fracción I de la Constitución le otorga a la Entidad de Fiscalización Superior tres distintas atribuciones, sólo en la fracción I; una, es fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley, muy identificada con el concepto de cuenta pública; párrafo segundo, también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, fiscaliza fondos federales que no se contabilizan en la cuenta pública y que manejan en forma autónoma los estados y los municipios; y, párrafo tercero

que es el motivo de nuestra preocupación; sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinente y le rindan un informe, si esos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y forma señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda; esto, ciertamente vincula la fracción de situaciones extraordinarios con la fiscalización posterior de ingresos y egresos federales; mi siguiente pregunta, la cuenta pública es la única manera de fiscalizar los ingresos y egresos federales, parece ser que la respuesta es no; yo creo que la revisión de fondos federales que manejan los municipios, fondos de origen federal que son transferidos, no podría estar sujeta al principio de anualidad, tenemos por parte de la federación, tenemos dos mil cuatrocientos treinta y siete municipios, sería una carga imposible de llevar adelante, y creo también que aquellos conceptos de fiscalización que no forman parte de la fiscalización que se hace a la cuenta pública, tampoco pueden estar sujetos al principio de anualidad; es decir: el principio de anualidad es exclusivo de la cuenta pública en los precisos conceptos que la Ley detalla como fiscalización de la cuenta pública, que nos dice el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior; dice: la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, tienen por objeto determinar: 1. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados. 2. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas. 3. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto. 4. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados, y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidos

por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos de los actos respectivos. 5. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión en los entes públicos. 6. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles, inmuebles, almacenes y demás activos. 7. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones y operaciones de las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado, en su hacienda pública federal, o al patrimonio de los entes públicos federales, y último. 8. Las responsabilidades a que haya lugar.

Esto es lo que se hace en la revisión de la cuenta pública, concuerdo con el señor ministro Góngora Pimentel, en que es una visión globalizadora. Cuánto se te asignó de presupuesto, a qué programas estaba destinado ese presupuesto, en qué medida y con qué eficiencia se aplicó el presupuesto. Como se ve, claramente en la revisión de cuenta pública, la entidad superior de fiscalización, no investiga hechos de corrupción, no investiga afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía. No investiga el riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, ni investiga el desabasto de productos de primera necesidad; sí investiga dentro de la cuenta pública, el daño patrimonial que afecte a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y en consecuencia, pudiera ser un error legislativo, asignarle el carácter de situación extraordinaria, a

un concepto que de manera regular, se debe ver en la revisión de la cuenta pública. Pero fuera de este inciso a) que establece el artículo 38, como situaciones extraordinarias, susceptibles de revisión posterior, los otros tres o cuatro conceptos de los incisos b) al e), repito: hechos de corrupción determinados por autoridad competente, afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía, riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad, o desabasto de productos de primera necesidad, a estos temas, no habrá ninguna referencia en lo que es la revisión normal de la cuenta pública, más aún, de haberla, sería un exceso de la entidad superior de fiscalización, porque está sujeta al principio de que solo puede hacer lo que la Ley le permite, y el artículo 14, la lleva de la mano, en los conceptos que debe revisar a la cuenta pública. Cuál es nuestro dilema total: estos otros conceptos, que no forman parte de la cuenta pública, que no se revisaron en cuenta pública, están también sujetos al principio de anualidad? mi óptica personal de primera intención es que no, que el principio de anualidad que establece el artículo 74 fracción VI es para la cuenta pública y que no afecta otras posibles potestades de fiscalización a cargo de la entidad superior de fiscalización, como serían la fiscalización de fondos federales que se transfieren a estados y municipios, como serían estas situaciones que el legislador ordinario ha plasmado aquí como extraordinarias y sujetas a fiscalización creo que se trata de una facultad nueva, diferente y que tiene un propósito muy distinto del de la fiscalización de la cuenta pública, la revisión de la cuenta pública lleva a la recta aplicación del presupuesto, en los planes y programas para los que fue autorizado, la revisión de situaciones extraordinarias tiene un propósito sancionador que no es el verdaderamente relevante sino un propósito correctivo para que se eviten estas posibles consecuencias que el legislador ordinario ha señalado como extraordinarias. No me refiero a la constitucionalidad

de la ley, no hablo para nada del caso concreto, tenemos la premisa fundamental que en caso de las normas constitucionales debemos interpretarlas de tal manera que se complementen y no que se excluyan, someter al principio de anualidad esta potestad de fiscalizar situaciones extraordinarias es simplemente acabar con esta posibilidad porque jamás la va a poder ejercer la entidad superior de fiscalización, en el acto de revisión de la cuenta pública, de ahí mi diferencia con el proyecto y en consecuencia mi voto será en contra.

¿Alguien más desea participar o tomamos la votación? Proceda señor secretario a tomar votación por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Para mí como se ha dicho la aprobación de la cuenta pública, constituye el cierre del procedimiento presupuestario, y tiene el propósito de dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad, pero no implica que durante el año fiscalizado no hayan existido manejos irregulares de recursos públicos federales, ni que en el futuro estos no pueden investigarse por la Auditoría, por tal razón, estoy en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Yo votaré con el proyecto, pero haré voto concurrente, porque difiero en parte con las consideraciones.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también voto con los resolutivos del proyecto, por la invalidez del oficio pero también haré voto concurrente, en relación a mis manifestaciones en esta sesión.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Correcto con las modificaciones aceptadas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Mi voto es en contra del proyecto, por las razones que ya expuse.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de ocho votos en favor del proyecto, el señor ministro Valls Hernández y la señora ministra Sánchez Cordero formularon salvedades en relación con algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR LA MAYORÍA INDICADA DE OCHO VOTOS SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO EN LOS TÉRMINOS DE LA CONSULTA. ¿ALGUNA RESERVA PARA VOTO? NO LA HAY.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Ya la habíamos anunciado, el voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Tomó nota señor secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Formularé voto también, por favor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien señor ministro. Continúe señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
35/2005. PROMOVIDA POR LOS
MUNICIPIOS DE QUERÉTARO Y EL
MARQUÉS, DEL ESTADO DE QUERÉTARO,
EN CONTRA DE LOS PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE LA LEY QUE ADICIONA UN
PÁRRAFO AL ARTÍCULO 63 DE LA LEY
ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE
QUERÉTARO, Y LOS ARTÍCULOS
TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO Y
TERCERO DE DICHA LEY, PUBLICADA EN
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL “LA
SOMBRA DE ARTEAGA”, EL PRIMERO DE
ABRIL DE DOS MIL CINCO.**

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR LOS
MUNICIPIOS DE QUERÉTARO Y EL MARQUÉS, AMBOS DEL
ESTADO DE QUERÉTARO.**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 63,
PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO; ASÍ COMO DEL ARTÍCULO
TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMÓ
DICHO PRECEPTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE ABRIL DE
DOS MIL CINCO.**

**TERCERO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL
PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE QUERÉTARO, “LA SOMBRA DE ARTEAGA”, Y
EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU
GACETA.**

NOTIFÍQUESE. “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El señor ministro Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. En primer lugar, solicitar al Tribunal Pleno, si no tienen inconveniente, que ante la ausencia justificada de la señora ministra Luna Ramos, pudiera hacerme cargo de su asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto al Pleno si hay inconveniente en que el señor ministro se haga cargo del asunto.
(VOTACIÓN FAVORABLE).

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias. ¿Podría exponer las características generales?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias. Como ustedes ven señores ministros, se trata de una controversia constitucional, promovida por los Municipios de Querétaro y el Marqués, ambos del Estado de Querétaro; en esencia lo que se está haciendo es una impugnación al segundo párrafo del artículo 63, y un artículo transitorio de la Ley Orgánica Municipal de ese Estado; y la razón fundamental, es que se hace en estos preceptos, por parte del Legislador local, se establece un órgano descentralizado, para que opere en todos los Municipios del Estado, y a juicio del proyecto, siguiendo ya algunos precedentes, se estima que esto es contrario a aquella libertad de configuración que en algunos otros asuntos les hemos conferido a los Municipios, en términos de la fracción I del artículo 115. Como lo leyó el señor secretario general de acuerdos, lo que se está proponiendo, insisto, siguiendo estos precedentes, es declarar la invalidez del artículo 63 en su párrafo

segundo, y del artículo Tercero Transitorio de este mismo decreto. Esas serían las características señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor ministro. Pongo a discusión la primera parte del proyecto, que se refiere a los temas de competencia, legitimación de la parte actora de la demandada, y al análisis de las causas de improcedencia.

¿En estos temas hay alguna participación?

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente. Me voy a referir exclusivamente a las causas de improcedencia. En la consulta, se sostiene que no se actualiza la causa de improcedencia que alega el Poder Ejecutivo local, consistente en que las disposiciones legales impugnadas, no le causan perjuicio al Municipio actor, porque antes de la adición, dicho ente ya contaba con su respectivo Instituto Municipal de la Juventud, por lo que tampoco tendrían que dar cumplimiento a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio que se impugna, sino tan solo adecuar tales organismos a lo previsto en la norma combatida, por lo que procede, se dice en la consulta, sobreseer en el asunto, con apoyo en la fracción III del artículo 20, perdón, es lo que plantea el gobernador.

En el proyecto se señala que es infundada esta causa de improcedencia, porque el hecho de que los Municipios actores ya contaran como organismos destinados a la atención de la juventud, no hace improcedente la controversia, porque lo que se cuestiona es que tales organismos, a partir de la reforma impugnada, se instituyeron obligatoriamente, y con determinada integración y funcionamiento, y no por voluntad de los propios Municipios; que

por tanto la reforma impugnada, dice la consulta, sí les ocasiona a los Municipios actores, una afectación a sus intereses jurídicos, concretamente a la facultad que dicen tener para crear tales organismos.

Al respecto, si bien comparto con el proyecto que dicha causa de improcedencia no se actualiza, no comparto las razones por las que en la consulta se llega a esa conclusión porque, en primer lugar, tratándose de controversia constitucional no se requiere de un interés jurídico sino de un interés legítimo, pero además, la afectación o no a dicho interés legítimo es un aspecto que atañe al fondo del asunto, no a su procedencia; así pues, sugiero que se señale que la causa de improcedencia que plantea el demandado no se actualiza porque, en primer lugar, el artículo 20, fracción III de la Ley Reglamentaria de la materia se refiere más bien al sobreseimiento de la controversia cuando no exista la norma o el acto que se impugnan, lo cual en este caso no acontece pues la reforma impugnada sí existe y fue publicada el 1º de abril de 2005, y en segundo lugar, porque la afectación o no al Municipio actor es un aspecto que atañe al estudio de fondo, como ya lo dije, por lo que procede desestimar ese planteamiento. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra participación?

Señor ministro Cossío, en torno a la sugerencia que hace el ministro Valls, de modificar el tratamiento en esta parte.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí. Me parece que obviamente tiene razón el ministro Valls en cuanto a la cita en su precedente, creo que lo que se está tratando de decir, y a lo mejor ahí está fraseado, es lo siguiente: El hecho de que existieran estos órganos con anterioridad no convalida una situación como la que están planteando los Municipios actores en el sentido de, como ya

existían la Ley no los afecta. Creo que a eso se está simplemente refiriendo por decir, lo que realmente lo va a afectar es el hecho de que se imponga la obligación a los Municipios por vía de la Ley Orgánica Municipal de tener ese tipo de órganos, ahí es donde se está dando la condición de afectación.

Tiene razón el ministro Valls, que esto es un estudio de fondo, pero me parece y así lo frasearíamos, no para dejarlo como estudio de fondo adelantado sino simplemente decir: Pues realmente no tienes razón en lo que estás planteando por improcedencia, porque me parece que sí hay que adelantar un poco, lo que está afectando es la condición obligatoria que está imponiendo la Ley.

Lo frasearía, si le parece al señor ministro Valls de esa manera, para tratar de mantener la línea de los precedentes de no hacer pronunciamientos en las condiciones de procedencia, y simplemente para también dejar o darle una respuesta al planteamiento que se hizo. Si no tiene inconveniente en el engrose trataría de conciliar esta posición y mantener, insisto, una respuesta para hacer congruente en la sentencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, muchas gracias, estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces queda a discusión el fondo del asunto, señores ministros.

Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. La parte actora sostuvo que con la adición al artículo 63 impugnado queda en evidencia que la intención del Legislador no es únicamente señalar un marco normativo a los Municipios del Estado, sino obligarlos a emitir una petición al considerar que los asuntos que atañen a la juventud deben ser atendidos por cierto órgano administrativo.

En el proyecto se arriba a la conclusión de que el precepto impugnado debe declararse inconstitucional por dos razones: Primera, por las mismas consideraciones vertidas en la Controversia 25/2001, en el sentido de que el precepto impugnado resulta contrario a lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional al no encontrarse enmarcado con precisión entre las disposiciones que regulan las bases generales de administración municipal o entre las que tienen carácter supletorio ante la ausencia de la norma municipal específica, y, segundo, dado que corresponde a cada Municipio, dentro del ámbito de su competencia, proponer la creación de sus organismos públicos descentralizados que considere indispensables para la organización de la administración pública municipal; de manera que al establecer la facultad de crearlos se afecta la atribución de los Ayuntamientos de expedir los reglamentos que organice en su administración.

En cuanto se refiere al primer aspecto del proyecto, tal y como lo manifesté al resolverse la Controversia Constitucional 25/2001, estimo que no existe sustento constitucional para obligar al Legislador local a clasificar las normas en bases generales o normas aplicables por ausencia de reglamentos municipales; pues en mi opinión, al obligar a los Congresos locales a seguir determinada técnica legislativa para ejercer su facultad de legislar

en materia municipal, se vulnera su autonomía y se restringen sus atribuciones.

Tomando en cuenta lo anterior, no coincido con la consulta cuando señala que el precepto es inconstitucional por considerar que la Legislatura del Estado no estableció si la norma impugnada es una base general o de carácter supletorio, en caso de ausencia del ordenamiento municipal que regule tal supuesto; pues, en mi opinión, es necesario que el Pleno de este Alto Tribunal determine si es una base general o una norma derivada de algún precepto constitucional, o bien, si se trata de una norma por ausencia; de tal manera que a partir de ello, pueda valorarse y establecer si es constitucional o inconstitucional, pues, además, aquí no existe alguna razón de política judicial como cuando se resolvieron aquellos asuntos donde el gran número de temas para discutir influyó en la adopción del criterio.

En mi opinión, resulta mucho más apegado a la función de este Alto Tribunal entrar al estudio del asunto que evadirlo por una cuestión de técnica legislativa, pues, además, los pronunciamientos de esta Corte juegan un papel didáctico sumamente importante para todos los Congresos locales que pueden orientar su labor.

El método de ensayo-error implica el diferir el pronunciamiento por una cuestión de técnica alarga innecesariamente las cosas, cuando el aspecto de constitucionalidad que implica este problema debe ser resuelto en definitiva por esta Suprema Corte.

Por lo anterior, me parece sumamente interesante el segundo aspecto del proyecto, donde estudia el problema de constitucionalidad planteado y no se conforma con aplicar el precedente de la Controversia Constitucional 25/2001, y declarar la

invalidez con base en que el Legislador no realizó la clasificación entre la base general y norma por ausencia, aun cuando ello resulte contradictorio.

En este sentido, la segunda parte del proyecto que es en realidad la esencial, se aparta del criterio sostenido en la Controversia citada, señalando que la Legislatura del Estado vulneró la facultad de los Ayuntamientos de expedir los reglamentos que organice en su administración, rebasando con ello la atribución que la Constitución Federal le otorgó para establecer las bases generales de la administración pública municipal.

Yo coincido con el planteamiento de esta parte del proyecto, pues considero que el contenido del párrafo segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, vulnera la esfera competencial de los municipios, ya que de conformidad con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, el Municipio constituye un nivel de gobierno autónomo facultado para tomar las decisiones necesarios que le permitan autogobernarse, de manera que corresponde a cada Ayuntamiento organizar su administración pública municipal, lo que implica que cuenta con la facultad para crear las dependencias, entidades y organismos que estime necesarios para su adecuado funcionamiento dada la capacidad que tienen para definir su organización conforme a su realidad y necesidades.

No coincido con algunos argumentos del proyecto, con esos no, como lo es la alusión relativa al artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el cual fue invalidado en la sentencia dictada en la Controversia Constitucional 25/2001, pues en mi opinión esta referencia es innecesaria, dado que la idea

esencial es que la creación de entidades municipales no puede ejercerse de manera general.

En efecto, la decisión de crear organismos de la administración pública paramunicipal es algo que atañe a cada Ayuntamiento el cual tendrá que valorar esta situación acorde con su población: realidad económica, y posibilidades e incluso es algo que puede impactar en el régimen laboral de sus trabajadores, por tanto el segundo párrafo del artículo 63 impugnado vulnera la esfera competencial de los Municipios al establecerles la obligación para que creen organismos descentralizados encargados de los asuntos de la juventud, pues con ello limita la libertad del Ayuntamiento de organizar la administración pública municipal.

En consecuencia debe considerarse contrario al texto de la Constitución, pues sólo al Ayuntamiento corresponde tomar la decisión de instaurar órganos descentralizados que lo ayuden a su desempeño.

Por otra parte, tampoco considero necesario que se haga alusión a la Jurisprudencia 133/2001 pues es una jurisprudencia de legalidad que interpreta normas secundarias del Estado de Oaxaca y no el artículo 115 constitucional.

Finalmente, no considero que la preocupación manifestada por el Congreso local en la exposición de motivos con respecto a la creación de espacios de atención a la juventud, sea razón suficiente para que éste pueda atribuirse, el Congreso, la facultad de obligar a los Municipios a instituir organismos públicos descentralizados que se encarguen de dichos aspectos, en todo caso, el Estado podrá establecer algunas políticas públicas relacionadas con ese objetivo, pero no estructuras administrativas.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros también es la primera vez que yo intervengo en un asunto de esta naturaleza y yo comparto mucho de lo que ha dicho el ministro Góngora, estando de acuerdo en la resolución de este asunto, también difiero en alguna de sus consideraciones por lo siguiente:

A mí me parece que tenemos que atender al marco constitucional que regula esta materia; la Constitución General de la República, establece en el 115, como lo ha hecho notar el ministro Góngora, la base fundamental para que los Municipios puedan organizar su administración, pero señala, y esto es lo que quiero llamar la atención de ustedes, que los Ayuntamientos podrán tener facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Consecuentemente, dado que los Municipios no tienen facultad constitucional legislativa, son los estados los que deben establecer el marco. En este sentido, me aparto de algunas de las consideraciones del proyecto, por generales, porque me parece que no son aplicables, tenemos que ver el caso concreto, dado que el Congreso del Estado sí tiene facultades para establecer ese marco. En este sentido coincido con lo que señaló el ministro Góngora, de que en el caso sí hay un exceso en la determinación de la

Legislatura, no en tanto a establecerles a los Municipios, la directriz de tener órganos que atiendan esta materia, y me explico por qué: El artículo 4º, establece como una regla general para todas las instancias que conforman la federación mexicana, que el varón y la mujer son iguales ante la ley, ésta, dígase la Ley, protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Este es el precedente. Y luego establece con la reforma al 18, que en cada una de las instancias deben establecerse las instancias para la atención de los jóvenes. Me parece que en este sentido, si la Legislatura simplemente hubiera establecido que los Ayuntamientos deben establecer las instancias necesarias para dar cumplimiento a estos mandatos constitucionales, no hubiera habido violación a la Constitución; me parece que en el caso concreto, la violación radica en que la Legislatura se excedió al imponerle una obligación genérica a los Municipios de constituir un organismo descentralizado, y a la vez establecer otra condición al señalar quién lo preside y con qué calidades; me parece que aquí es donde está el exceso, en el ejercicio de esa atribución que tiene la Legislatura local, dado que es evidente, que como también, bien lo señaló el ministro Góngora, los Municipios tienen condiciones muy diversas, y la creación de un organismo descentralizado implica, en principio, un gasto; consecuentemente, no todos los Municipios están en condiciones de realizar esos gastos. En segundo lugar, les está imponiendo una condición que es discutible ¿verdad? la persona que: “Será presidido por la persona que designe el Ayuntamiento y que deberá ser un ciudadano no mayor de veinticinco años. No, los Municipios también tienen una variedad de circunstancias que pueden hacer que esta norma les genere problemas; entonces me parece que aquí hay un exceso en la atribución que sí tiene la Legislatura de establecer las bases para la organización pública municipal.

Con estas consideraciones, yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto en el caso concreto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguien más.

Bien, yo también me sumo a la observación de que el tratamiento ha resultado excedido, la norma cuya invalidez se declara dice: “Para la atención de los asuntos de los jóvenes, en cada Municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Ayuntamiento, y que deberá ser un ciudadano no mayor de veinticinco años”. Decir en torno a esta disposición que el Congreso no precisó si era una base general o una norma frente a omisión de reglamentación municipal, parece verdaderamente ocioso, esta es una intromisión directa de la Legislatura, en lo que es la cápsula exclusiva de competencia municipal, tal como lo hemos discutido y aprobado el criterio de que hay un régimen jurídico municipal; motivo por el cual, pues sumo mi voz a que se retiren del proyecto toda esta excesiva motivación de los considerandos.

Es muy claro que la Legislatura del Estado de Querétaro, se excedió, que afectó las potestades exclusivas del Municipio; y por esta razón estaré de acuerdo con la invalidez.

Señor ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

Yo, por supuesto no tendría inconveniente en retirarlo; pero sí quiero recordar la génesis de esta afirmación.

Esto se derivó de los asuntos de Pachuca y Tulancingo, cuando tuvimos que analizar las condiciones de desarrollo de la Fracción II y de las Bases Orgánicas Municipales –asuntos de la ponencia de la señora ministra Sánchez Cordero-

Y la razón que teníamos nosotros, o que tuvimos -me parece- es, justamente la de una deferencia al Legislador del Estado, no un ataque al Legislador del Estado; ¿por qué? porque nosotros, ahí como se dice en el proyecto, una cosa que pudimos haber hecho es nosotros, frente a nosotros mismos en el ejercicio de nuestras atribuciones haber determinado: pues esto me parece que es Base, esto no es Base, etcétera, etcétera, etcétera; pero me parece que en esta condición, y ahí es donde me parece también que operó la situación, como la llama el ministro Góngora “pedagógica”, se le dijo a las Legislaturas de los Estados: “tú comienza por hacer las consideraciones que distingan entre los diversos niveles normativos para que después nosotros podamos juzgar si lo hiciste bien o lo hiciste mal”.

El otro me parece que es un ejercicio de sustitución, cuando uno, como Tribunal Constitucional califica las normas y se da esta situación.

Entonces, justamente tuvo esa finalidad en aquellos asuntos, la de establecer –perdón por la expresión-, el diálogo con las Legislaturas de los Estados, para que se fueran dando las condiciones que ellas mismas van estableciendo.

Entonces, yo creo que sí tiene un valor importante de precedente; yo no creo que sea simplemente una derivación; o simplemente perder el tiempo este Tribunal, etcétera y calificar esa actuación del órgano como una actuación no completa.

Creo que tiene un enorme valor en el sentido –repito-, en que se está confiriendo en un “estatus” a su posición de autonomía para que después, sobre el ejercicio de la misma, este Tribunal pueda calificar o no sus acciones.

Entonces, en ese sentido, yo por supuesto no tendría inconveniente; los demás señores ministros, me gustaría ver en este caso; pero sí creo que tiene una razón seria en el presente.

Y en segundo lugar, creo que la razón central tendría que ver no tanto con el hecho de que se establezcan estas condiciones.

Yo no coincidiría; lo que decía el ministro Franco, con su interpretación del 18; creo que cuando el 18 se refiere a estas situaciones, se está atendiendo a un sistema distinto.

Creo que el sólo hecho de que la autoridad legislativa del Estado de Querétaro, haya dispuesto que los asuntos de los jóvenes tienen que ser tratados por un organismo público descentralizado, del cual no se pueden eximir de su cumplimiento los Municipios, yo creo que con eso, porque ya lo demás me parece que es entrar a si las calidades son buenas, malas, etcétera; en todo caso, creo que serían esas dos razones y a mi parecer, obviamente no estoy tomando una posición, simplemente abriendo el debate.

Las dos razones son buenas porque justamente eso es lo que en aquellos precedentes que nos tomaron tanto tiempo, lo fuimos construyendo; repito, no como una condición de generación de una posición extremadamente permisiva para esta Suprema Corte, sino justamente como la posición de deferencia al Legislador para que el Legislador calificara qué es lo que estaba haciendo, qué trataba de hacer y esta Suprema Corte se pronunciara sobre lo que el Legislador hacía y no sobre lo que a nosotros nos pareciera que el Legislador estaba haciendo.

Pero en fin, ésa sería simplemente para dar una razón y yo creo que a final de cuentas lo que nos importa es la expulsión de esta norma con respecto a estos dos Municipios para esos dos ámbitos; pero sí me parece que es importante tener o recordar la razón de establecimiento de este criterio, que aparentemente hoy se ve como vago, se ve como algo poco irrelevante; pero que sí creo que sigue teniendo una enorme vigencia, dado que esta materia municipal está en construcción o desarrollo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente. La concreción de la creación del organismo de la administración paramunicipal, se dice en el proyecto, que rebasa lo que sería una base general, entonces, se está implicando una clasificación, esta norma, esta adición al párrafo del artículo 63, no es una base general, esto coincide con los requisitos de los precedentes, no los decanta ni los refina, esto no me parece de mayor trascendencia, yo creo que tiene razón el ministro Góngora Pimentel, cuando se dice lo siguiente: El Estado creó estos organismos, pudiéndolos haber hecho él, bajo su resorte responsabilidad y sobre todo, peculio, “hizo justicia en los bueyes de su compadre, que resultaron ser los Ayuntamientos”, esto lo digo yo. Pues esto es obvio que es una intromisión que da más allá, de que el artículo 115, fracción II, inciso, –no me acuerdo cuál- yo estoy de acuerdo con el proyecto, y si se quiere hacer la supresión que se haga. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra participación?
Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo me referiré a un tema menor que parte del supuesto de que coincide sustancialmente con el proyecto en su parte anterior, una sugerencia en la parte considerativa, se trata, se desarrolla bien, aunque también haré una sugerencia, que en el caso, esta invalidez solamente tendrá efectos entre las partes, pero después ya no se lleva al resolutivo, pienso que en el resolutivo, o bien con una remisión o de manera específica para evitar confusiones, debe añadirse “respecto de los municipios actores y en los términos de lo señalado en la parte final del último considerando”.

En el análisis de este tema, sólo se transcribe el artículo 105 de la Constitución, yo sugeriría que también se transcribiera el 45 de la Ley Reglamentaria del 105, en el que, se dan reglas importantes, como sería: Primero: que las sentencias producirán sus efectos, a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la declaración de invalidez de las sentencias, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”; y aquí es donde estaría el otro tema, porque se dice: ya no podrán aplicarse a partir de entonces a los municipios actores, en la inteligencia de que si dichas normas generales ya produjeron efectos, no operará la invalidez decretada respecto de éstos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria, que dispone: “que la declaración de invalidez de las sentencias, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal”; este tema ya de algún modo lo hemos abordado y, quizá no hemos sido consistentes en su aplicación, en la primera parte, que la sentencia producirá sus efectos a partir de la fecha que determina la Suprema Corte, parece dar plena discrecionalidad, obviamente, discrecionalidad que debe ser razonable a este Alto Tribunal, para que diga, a partir de qué

fecha producirá sus efectos. El segundo párrafo parece establecer una limitante, de hecho, pienso que sí la establece, salvo la materia penal, la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, pero aquí para mí aparece una “laguna”, a partir de qué fecha se puede estimar que produce efectos retroactivos, y aunque reiteradamente por mucho tiempo considerábamos que era a partir de la sentencia, posteriormente esto lo hemos cuestionado.

A mí me parece que desde el momento en que se hace valer la controversia, ya se está sujetando a una decisión que tendrá que ver con la fecha en que se promovió la controversia, porque de otra manera las situaciones quedan incluso ante el riesgo de que, como popularmente se dice, a quien no le convenga la invalidez se dedique a “chicanear” el asunto, de modo tal que todo tiempo ganado será en favor de los efectos que se produzcan y que ya no podrán invalidarse, si consideramos que la fecha es la fecha de la sentencia.

También apunto otro peligro: que si en esta misma lista vimos un asunto cuyo proyecto presentó el señor presidente, lo que revela que más de un año estuvo esperando que lo viera el Pleno. Y entonces esas situaciones fácticas en cuanto a la agilidad del Pleno, pienso que serían afectadas con esa interpretación de que es a partir de la fecha de la sentencia; porque entonces todo lo que acontece desde el momento en que ya alguien planteó: esto es violatorio de la Constitución, pues se haría nugatorio por el tiempo en que tarde en resolverse el asunto, que puede ser de un año o de más, y que eso no depende del accionante; él plantea la controversia diciendo: a partir de este momento yo estimo que esto es inconstitucional y yo pido una sentencia que se aplique desde el momento en que yo estoy ejerciendo mi acción. Ahora, antes de lo que yo plantee, entonces sí, eso ya no puede modificarse.

En el caso ¿qué es lo que pudo haber sucedido?, pues que se haya designado a este funcionario, el artículo precisamente está haciendo referencia a una persona que va a ocuparse de estas materias que aquí se están impugnando, pues evidentemente esto, previsiblemente, si no se hizo de inmediato va a tener como efecto el que ya no se toque y por lo mismo pues la decisión de inconstitucionalidad pues ya va a ser sumamente relativa, por qué, pues porque el acto al que daba lugar este precepto pues ya no podrá operar en cuanto a este organismo público descentralizado, presidido por un ciudadano no mayor de veinticinco años.

De ahí que yo pienso que esto debería abordarse y que, sobre todo, pues pudiéramos llegar a una conclusión que nos resulte coherente con esta regla que da el segundo párrafo del 45. A partir de qué fecha debe estimarse que no tendrá efectos retroactivos.

Bien, un poco lo dejo como tema a debate, estoy abierto a las reflexiones que se hagan, pero que aquí ya en este caso pues no cabe duda que estimo que puede ser trascendente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. A pedido la palabra el señor ministro Gudiño, pero veo que don José Ramón Cossío como ponente, quiere expresarse.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente. Entiendo la forma de presentación del problema del señor ministro Azuela, y el tema realmente es bien, bien complicado, el que está él planteando. No sé si valdría la pena votar primeramente la condición de fondo y después ocuparnos de los efectos, porque a lo mejor no alcanzamos los ocho o no sé cuál sea la situación realmente, y creo que valdría la pena si nos definimos; hay diversas

razones, simplemente si hay inconstitucionalidad o no y si se alcanzara entonces pasar ya a fijación de efectos personalmente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Es una moción de orden la que hace el señor ministro.

Entonces, tome intención de voto en cuanto al fondo, señor secretario, para ver si vale la pena seguir discutiendo otros aspectos.

Aclaro que el señor ministro ha sostenido el proyecto tal como está.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Por la inconstitucionalidad propuesta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por la inconstitucionalidad del precepto y con las reservas que he expresado.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: También en el mismo sentido y con las reservas que expresé.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Igual.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido, por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el mismo sentido votaré.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay una unanimidad de diez señores ministros que han manifestado su intención de voto a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro, no sé si estaría usted de acuerdo en que hagamos el receso y a continuación nos ocupemos de estos otros aspectos.

Declaro en receso.

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

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión, tiene la palabra el señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Hace un momento cuando hacía uso de la palabra el señor ministro Azuela, planteaba un tema que me parece de la mayor importancia que es la precisión de los efectos, a mí me parece que en materia de efectos hay varios temas que hay que considerar; uno, es el efecto de la invalidación, otra es el efecto de la sentencia, otros son los efectos de retroactividad, creo que son varios temas y aunque tengan una diferencia sutil si es conveniente separar, yo creo que es un tema éste delicado, que hemos tenido un criterio de hace algunos años bajo la ponencia del señor ministro Aguirre y uno más recientemente bajo mi ponencia y que tiene diversas maneras de retrotraer los efectos al momento de la sentencia, la condición de la suspensión como un factor determinante o no, etcétera y toda vez que el tema de los efectos una vez votada la inconstitucionalidad del precepto por unanimidad de diez votos, es de la mayor importancia, yo quisiera señor presidente proponer a usted y a los señores

ministros si no tuvieran inconveniente en que este asunto pudiera verse el jueves para realmente tener a la mano la totalidad de los elementos y los precedentes acerca de cómo hemos ido operando en la materia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En parte para sumarme a la propuesta del ministro Cossío y aprovechar el uso de la palabra para manifestar que me parece mucho muy interesante la propuesta que hizo el ministro Azuela; sin embargo, yo veo algunos problemas, en nuestro sistema procesal para conservar la materia del juicio, para paralizar tenemos a la suspensión, entonces darle efectos a partir de la presentación de la demanda, no estaríamos de oficio concediendo una suspensión aun en casos en que la ley expresamente lo prohíbe como es el caso de normas generales, ésta es mi inquietud y quiero yo plantear como duda y justificar el sumarme a la propuesta del ministro Cossío de que esto se viera para el lunes para tener tiempo de reflexionar sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es una inquietud que concurre a la importancia del tema que ha destacado el señor ministro Cossío, yo quisiera agregar también un tema adicional, el artículo tercero transitorio de la Ley que reformó al artículo 63 cuya inconstitucionalidad en intención de voto nos hemos puesto de acuerdo, dice el tercero transitorio: los Ayuntamientos deberán presentar dentro de los siguientes 30 días contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley a la Legislatura del Estado para su aprobación, la iniciativa para crear los institutos municipales, creo que es una norma que depende de la que estimamos constitucional y que debiera ser igualmente declarada inconstitucional aunque no se haya solicitado, entonces para la consideración de la ponencia

que se tomara en cuenta esto, alguna otra participación, están de acuerdo los señores ministros con la moción que hace el señor ministro Cossío.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Bien, en consecuencia levanto la sesión pública del día de hoy, no tendría sentido que iniciáramos un nuevo asunto y para regresar el jueves a éste, levanto la sesión pública y los convoco para la que tendrá lugar el jueves próximo a la hora acostumbrada.

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