

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 89
O R D I N A R I A
LUNES 31 DE AGOSTO DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del lunes treinta y uno de agosto de dos mil nueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández por encontrarse disfrutando de sus vacaciones ni el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de las actas relativas a la sesión previa de la pública número 88, ordinaria, y a la correspondiente a esta última celebradas el jueves veintisiete de agosto de dos mil nueve.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el secretario general de acuerdos dio lectura al Proyecto de Protocolo propuesto por la Comisión integrada para la investigación de violaciones graves de garantías individuales con motivo de los hechos acontecidos en la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora:

“En cumplimiento a la Regla XI, del Acuerdo General 16/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión somete a aprobación de este Alto Tribunal el siguiente Protocolo de Investigación.

I. ANTECEDENTE.

En virtud de los acontecimientos del cinco de junio del dos mil nueve, ocurridos en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, en la Guardería denominada ABC, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de agosto del año en cita, resolvió ejercer la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diecisiete de agosto del dos mil nueve, los Magistrados comisionados para llevar a cabo la

investigación relativa, *** y ***** , levantaron la correspondiente acta de instalación de la Comisión Investigadora en la que quedó precisada su ubicación física e integrantes.**

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

De conformidad con la resolución y discusión en que los señores Ministros tomaron la decisión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciera la facultad constitucional de investigar si los mencionados hechos constituyen grave violación de garantías individuales, la intención del Alto Tribunal es más amplia que la sola indagación de tales hechos, pues se percibe la necesidad de investigar el desempeño global del sistema de guarderías públicas que funcionen bajo el mismo o similar esquema con el propósito de evitar, o por lo menos minimizar la posibilidad de que ocurra otro suceso como el de la guardería mencionada.

III. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

El objeto general de la investigación, consiste en recabar los elementos de juicio necesarios para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva si los sucesos del cinco de junio del dos mil nueve ocurridos en la Guardería ABC ubicada en Hermosillo, Sonora, generaron violación de las garantías individuales contenidas en los artículos 4º, en el caso de los menores que estaban inscritos en esa guardería, y 123

constitucionales en cuanto a las garantías de seguridad social en favor de sus padres y los trabajadores del establecimiento, así como la gravedad de esa eventual violación.

El contexto de la investigación, incluye el análisis y verificación del Sistema de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social en toda la República Mexicana, de modo que será parte del objeto de este trabajo, un diagnóstico de las normas jurídicas aplicables y vigentes así como la situación fáctica de un número representativo de guarderías públicas que operen con el mismo o similar esquema que la denominada ABC; es decir, que dependan del Instituto de referencia.

IV. OBJETIVOS PARTICULARES.

A partir del texto de la resolución recaída a la solicitud del Ejercicio de Facultad de Investigación 1/2009, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de ocho de agosto de dos mil nueve, se tiene que el objetivo medular de la investigación es que, a la luz del conocimiento de la verdad histórica de los hechos acaecidos a que arribe el Tribunal Pleno, los padres y familiares de los menores fallecidos queden plenamente satisfechos en su legítimo reclamo de que se conozca la verdad; no exista impunidad y se haga justicia; al tiempo de que se

coadyuve a que la comunidad local y nacional tengan la certeza de lo que sucedió y de la legalidad, oportunidad y efectividad o no de las medidas adoptadas por las diferentes autoridades; y así restaurar en lo posible el daño causado a la sociedad en su conjunto por la desconfianza en algunas instituciones y autoridades que este lamentable evento causó.

En particular, los diez objetivos de investigación establecidos por el Tribunal Pleno en dicha sesión, son:

1. Analizar el marco jurídico federal, estatal y municipal, relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería; y analizar cuáles son los alcances y grados de responsabilidad que existían entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías, en razón de tratarse de un beneficio de las niñas y niños en el ejercicio del derecho a la salud y de los derechohabientes.

2. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, con patrones que tienen instaladas guarderías en sus establecimientos.

3. Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto

Mexicano del Seguro Social con particulares, no patronos, para la prestación del servicio de guarderías.

4. Determinar el origen, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los particulares que prestaban el servicio en la Guardería ABC, ubicada en Hermosillo, Sonora.

5. Especificar qué autoridades administrativas del Instituto Mexicano del Seguro Social, celebraron el convenio referido en el inciso que antecede y su competencia; así como el procedimiento con la normatividad que se observó para su otorgamiento y cumplimiento con la normatividad relativa al funcionamiento como guardería.

6. Investigar si las autoridades competentes realizaban visitas de inspección y con qué periodicidad, para verificar las condiciones del funcionamiento de la Guardería ABC, ubicada en Hermosillo, Sonora; y en caso de hacer observaciones, si se vigilaba su cumplimiento.

7. Esclarecer la intervención de las autoridades del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, en relación con el otorgamiento del permiso de uso de suelo y licencia de funcionamiento como guardería; así

como los demás otorgados respecto del inmueble correlativo y de los demás inmuebles aledaños.

8. Analizar si con la conducta de acción y omisión de los funcionarios encargados del correcto funcionamiento de guarderías, las consecuencias del accidente de cinco de junio de dos mil nueve, en la Guardería ABC, ubicada en Hermosillo, Sonora, pudieron evitarse, y con ello, se hubiera podido salvaguardar la vida e integridad de los menores que se encontraban en tal recinto.

9. Identificar los actos de negligencia médica posteriores al suceso.

10. Identificar a las personas que participaron en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales, tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social, como del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, y demás que resulten.

V. HIPÓTESIS.

Los acontecimientos ocurridos en Sonora, constituyen un indicio de la existencia de violaciones graves a garantías individuales, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidió ejercer la facultad de

investigación que le confiere el artículo 97, párrafo segundo constitucional.

Entre otros supuestos, en la tesis de rubro: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS. PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97, CONSTITUCIONAL” el Tribunal Pleno definió que se está en presencia de violación grave de garantías individuales, ante la existencia de un desorden generalizado, en el cual las autoridades son omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad; o bien, totalmente indiferentes para obtener el respeto a las garantías individuales.

En la resolución en que el Tribunal Pleno tomó la decisión de ejercer su facultad constitucional de investigación, se estableció que hasta ahora, los precedentes de su ejercicio se pueden clasificar en tres grandes tipos; y que el de ahora puede inscribirse en el segundo, que se refiere a la existencia de una violación a garantías individuales sin atender al universo de personas sino a la manera generalizada de su comisión, criterio reciente que concuerda con el de la tesis invocada.

Teniendo en cuenta que la encomienda dada a esta Comisión consiste en recabar información acerca de los hechos investigados y conforme a la definición judicial referida, se plantea la hipótesis siguiente:

¿Los lamentables hechos ocurridos el cinco de junio de dos mil nueve fueron el resultado o están relacionados con la existencia de un desorden generalizado en la instalación, operación y supervisión de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social que tienen un esquema similar el de la guardería ABC?

¿Ese eventual desorden obedece a omisión, negligencia, impotencia o indiferencia de las autoridades públicas en el otorgamiento, funcionamiento, vigilancia y supervisión de los convenios por virtud de los cuales operan ese tipo de guarderías y de la normatividad que rige su funcionamiento?

Para que el órgano resolutor despeje esas incógnitas, la Comisión recabará toda la información pertinente y necesaria, de acuerdo a lo establecido en el objeto de la investigación.

VI. METODOLOGÍA Y TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN.

Los objetivos en la hipótesis propuestos imponen la necesidad de que la investigación obedezca, en principio, a una metodología de tipo deductivo; es decir, se partirá de premisas generales que serán aplicadas a casos particulares. El plan de trabajo que se seguirá en el desarrollo de la investigación es el siguiente:

En primer lugar se revisará la legislación que tenga trascendencia en la operación, funcionamiento, vigilancia y supervisión de las guarderías públicas en general. Esta revisión jurídica tiene el propósito preliminar de dar a conocer si el Estado mexicano ha o no cumplido con los compromisos adquiridos en convenios internacionales relativos a la seguridad social y a la protección de los infantes.

El examen normativo también concluirá con un diagnóstico destinado a revelar si la posibilidad de que particulares presten el servicio de guarderías se encuentra prevista en ley, reglamento u otro instrumento jurídico, y hasta qué punto es factible que el Estado delegue en tales particulares una obligación que tiene constitucionalmente encomendada.

Con base en la legislación federal, local y municipal que sea aplicable, se constatará si la guardería ABC y las autoridades obligadas a su salvaguarda cumplían o no con las normas correspondientes.

El resultado que se obtenga del ejercicio deductivo descrito será el sustento para que la Comisión construya un parámetro de medición, cuya aplicación permita medir si en el plano fáctico las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social cumplen o no con el marco jurídico que les es aplicable.

Tomando en consideración que la totalidad de los servicios de guarderías en nuestro país comprendía mil quinientos sesenta y dos instalaciones, con capacidad para doscientos veintiocho mil quinientos tres niños, según reporte de la Coordinación de Guarderías de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social, rendido en mayo de dos mil ocho, existe imposibilidad física y material para realizar un análisis in situ de cada una de esas guarderías; por ende, conforme a la Regla 7.4 del Acuerdo General Plenario 14/2007, se solicitará el apoyo de un experto en matemáticas y estadística para obtener un dictamen que establezca cuántos y, de ser posible, cuáles son los establecimientos representativos de ese universo; es decir, para que ponga a consideración de la Comisión una muestra aleatoria a la que se le aplicará el instrumento de medición señalado en el párrafo final del apartado denominado “Segunda Fase”.

Para la implementación de dicho instrumento se practicarán las visitas correspondientes, por conducto de los jueces de Distrito con residencia en las entidades federativas en que se encuentren las guarderías señaladas en el dictamen matemático-estadístico.

El resultado particular de la aplicación del parámetro de medición a cada guardería seleccionada atenderá a una doble función, que se resume en:

A. La inspección que dé cuenta del estado físico de los inmuebles, los contiguos y los aledaños, las visitas practicadas por las autoridades y su seguimiento.

B. La emisión de una opinión jurídica en la que se concluya si la guardería de que se trata funciona o no conforme a las regulaciones jurídicas federales, estatales y municipales que las rigen.

La Comisión calificará la calidad de la información proporcionada por los jueces y la procesará, a efecto de emitir una opinión fundada respecto del estado de cosas en que se encuentran este tipo de guarderías en el país.

Las técnicas que utilizará la Comisión serán, tanto documentales: bibliográfica, hemerográfica, de archivo, audiográfica y videográfica, como de campo: inspecciones, entrevistas y testimonios.

Entre otros aspectos que se estimen necesarios conforme se desarrolle la investigación, la Comisión investigará los archivos de las autoridades en los tres niveles de gobierno, para obtener toda la información idónea para la investigación.

Se realizarán entrevistas con los padres, las autoridades municipales y estatales competentes y con las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social.

También se desahogarán los peritajes que la Comisión estime pertinentes, entre otros, los relativos a determinar las causas que originaron el accidente.

La Comisión tendrá siempre la mayor consideración hacia los padres de familia afectados por la tragedia, a efecto de lograr el mayor grado posible de satisfacción social con la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VII.- FASES DE LA INVESTIGACIÓN.

PRIMERA FASE. MARCO JURÍDICO: En primer lugar la Comisión analizará el contenido de los derechos fundamentales en juego, a partir de la Constitución Federal y los Tratados Internacionales aplicables. Hecho esto, se procederá al estudio del marco jurídico federal

correspondiente al origen, establecimiento, operación y funcionamiento del sistema de guarderías públicas.

En este apartado, se verificarán también las reglas que deben regir para el debido cumplimiento del sistema de guarderías en el Estado de Sonora y en el Municipio de Hermosillo, debiendo examinarse las normas correlativas en los ámbitos estatal y municipal.

De manera paralela la Comisión dictaminará en relación con el estado actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta fase tiene correspondencia con los objetivos particulares identificados con los puntos 1, 2 y 3, y tiene la característica de ser de escritorio, además de ser indispensable para el desarrollo de fases posteriores, por lo que se debe llevar a cabo antes que todas las demás.

SEGUNDA FASE. CASO GUARDERÍA “ABC”: Esta fase corresponde al análisis del convenio de subrogación celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los representantes de la Guardería “ABC” ubicada en Hermosillo, Sonora.

En esta parte del estudio se averiguará el origen, contenido y cumplimiento del convenio indicado. Las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social que lo celebraron, su competencia, así como si se observó la normatividad para su celebración y funcionamiento.

Se verificará cuál fue la intervención de las autoridades estatales y municipales en relación con el otorgamiento de uso de suelo y licencia de dicha guardería, así como los demás instrumentos otorgados respecto del inmueble correlativo y demás establecimientos contiguos y aledaños que representaran una situación de riesgo, para después investigar si las autoridades realizaban las actividades necesarias para constatar el debido funcionamiento de la Guardería “ABC” ubicada en Hermosillo Sonora.

Finalmente se analizará si con las conductas desplegadas por las autoridades, las consecuencias del accidente de cinco de junio de dos mil nueve pudieron evitarse.

Esta fase tiene correspondencia con los objetivos particulares identificados en los puntos 4, 5, 6, 7 y 8. Es la parte de estudio en que la Comisión tendrá una intervención absolutamente directa y tiene la característica de ser de escritorio y de campo.

Es importante señalar que en esta fase será factible que la propia Comisión realice las actuaciones descritas en relación con alguna otra u otras guarderías públicas ubicadas en Hermosillo, Sonora.

Una vez concluida esta fase se tendrá el parámetro de medición que será aplicado por los jueces de Distrito en el país, a la muestra o número representativo de guarderías que arroje el peritaje matemático-estadístico.

TERCERA FASE. APLICACIÓN DEL PARÁMETRO DE MEDICIÓN: En esta fase, la Comisión remitirá a los jueces de Distrito que se encuentren en la jurisdicción territorial de las guarderías señaladas en el dictamen matemático-estadístico como parte del conjunto representativo de todo el país, el parámetro de medición para su aplicación, que comprenderá aspectos equivalentes a la investigación realizada por la Comisión en el caso de la Guardería “ABC” ubicada en Hermosillo, Sonora.

Los jueces de Distrito, una vez que hayan aplicado el modelo mencionado, enviarán a la Comisión informe en el que detallen el análisis jurídico realizado a la legislación estatal y municipal correspondiente, así como los resultados de la verificación de campo, para que se esté en posibilidad de llevar a cabo un control de calidad en el que se determine si las guarderías públicas

en el país, cumplen o no con los requisitos normativos, tanto jurídica como fácticamente.

Esta fase tiene correspondencia con los objetivos particulares identificados en los puntos 2 y 3, y para la Comisión implica un análisis de gabinete.

CUARTA FASE. EVALUACIÓN DE LA ATENCIÓN MÉDICA: En atención a las reglas que rigen la actuación médica, se analizará si la atención médica brindada con motivo de los sucesos del cinco de junio de dos mil nueve fue la adecuada. Para tal efecto, la Comisión verificará si los que participaron en ella acataron las normas y protocolos correspondientes, para lo cual se desahogarán todas las pruebas que resulten pertinentes, pudiendo incluir peritajes y entrevistas por el personal médico y sanitario.

Esta fase tiene correspondencia con el objetivo particular identificado en el punto 9, y para llevarla a cabo, se aplicará análisis de gabinete y de campo, en específico en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

QUINTA FASE. IDENTIFICACIÓN: Este será el último apartado propio de la investigación, y en ella se tomará en cuenta toda la información obtenida en el resto de las fases, para identificar a los posibles

responsables de los hechos que puedan ser calificados como graves violaciones a garantías individuales.

En consecuencia, no sólo se hará referencia a las personas relacionadas con el caso de la Guardería “ABC”, ubicada en Hermosillo, Sonora, sino a todas a las que, a juicio de esta Comisión, estén vinculadas con los hechos.

Esta fase tiene correspondencia con el objetivo particular identificado en el punto 10 y para llevarla a cabo se aplicará análisis de gabinete y de campo.

SEXTA FASE. ELABORACIÓN DEL INFORME PRELIMINAR: Finalmente, se realizará informe preliminar en cumplimiento a lo establecido en la regla 19, del Acuerdo General 16/2007, del Pleno de la Suprema Corte.

VIII. PROYECTO DE CAPITULADO.

I. Panorama general. Este apartado obedece al punto 1 de los objetivos de investigación que busca analizar el marco jurídico federal, estatal y municipal, relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería, así como los alcances y grados de responsabilidad que existían

entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías.

1. Marco jurídico. Descripción y evaluación de la normatividad que rige la organización y funcionamiento del servicio de guarderías públicas en México.

Es importante establecer que el listado de normas anterior es un marco referencial; es decir, se trata de una enunciación de disposiciones que no prejuzga sobre la aplicación de normas diversas que resulte del análisis del temario.

1.1 Marco constitucional relevante

1.2 Tratados Internacionales

1.3 Régimen Federal

1.4 Régimen Estatal. Más que realizar una descripción pormenorizada de la normativa vigente en cada una de las treinta y dos entidades federativas de la República, se planteó un esquema generalizado del marco regulatorio centralmente relevante al caso.

1.5 Municipal. El esquema municipal se ajustará a la misma metodología utilizada para el régimen estatal.

2. Régimen de responsabilidades. Descripción y evaluación del grado de responsabilidades de las autoridades en la implementación del régimen de guarderías, atendiendo a sus distintos ámbitos competenciales.

3. Diagnóstico. Se concluye esta parte con un diagnóstico crítico de la situación actual que guarda la normatividad y el régimen de responsabilidades en nuestro país, realizando una evaluación de los estándares de cuidado y responsabilidad a cargo de las autoridades en los tres niveles de gobierno.

II. Convenios de subrogación. Este apartado obedece a los puntos 2 y 3 de la investigación, exponiendo el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, tanto con patrones que tienen instaladas guarderías en sus establecimientos, como en relación a particulares que prestan el servicio.

A manera de conclusión, se emite una evaluación de la situación actual del régimen de guarderías, su organización, control y la regularidad del proceso para su otorgamiento.

III. Origen y funcionamiento de la Guardería “ABC”, en Hermosillo, Sonora. En este apartado que obedece a

los objetivos 4 a 7, ubicando el origen del convenio de subrogación para la Guardería “ABC”, las autoridades involucradas en su creación, inspección y el otorgamiento de uso de suelo en este inmueble, y los contiguos y aledaños.

- 1. Convenio de subrogación.**
- 2. Funcionamiento de la Guardería.**
- 3. Uso de suelo.**
- 4. Diagnóstico.**

Se concluye con una evaluación de los acontecimientos que dieron lugar al establecimiento a la Guardería “ABC”, así como la regularidad de la normatividad que la regulaba y su régimen de operación.

IV. El accidente en la Guardería “ABC”, en Hermosillo, Sonora.

El último apartado se refiere a los puntos 8 a 10 de la investigación; se busca esclarecer el grado de incidencias de las conductas activas y omisivas de las autoridades en el accidente de cinco de junio de dos mil nueve; si existen actos de negligencia posteriores al suceso, y las autoridades que intervinieron directa o indirectamente en los acontecimientos.

V. Conclusiones.

Finalmente, se proponen las conclusiones a que se llegue una vez finalizada la investigación en relación con la existencia de probables hechos constitutivos de violaciones graves a garantías individuales”.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró aprobado el referido protocolo por unanimidad de votos, en los términos en que se dio lectura al mismo, e instruyó al secretario general de acuerdos para comunicar dicho acuerdo a la Comisión respectiva para su debida ejecución, así como la aprobación del calendario en el cual se dará cumplimiento a la encomienda de mérito a partir del día primero de septiembre del año en curso.

Asimismo, instruyó al secretario general de acuerdos para que gire las comunicaciones correspondientes a la Dirección General de Difusión para publicar dicho documento en la página de Internet de este Alto Tribunal.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asunto de la Lista Ordinaria Tres de dos mil nueve:

XXVI. 163/2007 Acción de inconstitucionalidad número 163/2007, promovida por los Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, demandando la invalidez de diversas disposiciones

contenidas en el Decreto número 63, publicado el catorce de agosto del mismo año, por considerarlas vulneratorias de lo dispuesto en los artículos 16, 31, 41, 74, 116, 117 y 124 de la Constitución Federal. En los puntos resolutivos del proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propone: *“PRIMERO.- Se sobresee respecto a las reformas a los artículos 6 y 11 de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete; SEGUNDO.- Se declara la invalidez de las porciones normativas de los artículos 3, 4, 13; y los artículos 19 BIS y 19 TER en su integridad de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; así como de las porciones normativas de los artículos 1 y 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, indicadas en el último considerando de esta resolución; TERCERO. Se declara la invalidez también del artículo 4 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; de los artículos 47 BIS A, 47 BIS B, 47 BIS C, 47 BIS D, 47 BIS E, 47 BIS F, 47 BIS G, 47 BIS H, 47 BIS I, 47 BIS J, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; de este mismo ordenamiento, la invalidez de las porciones normativas de los artículos 47 y 60; todo esto por las razones y en los términos precisados en el último considerando de esta resolución; así como la invalidez de la porción normativa del artículo 4 del Código Fiscal del Estado de Sonora, precisada en el último considerando de esta resolución y, CUARTO. Con excepción de las porciones normativas referidas en el resolutivo segundo, se reconoce validez a la parte restante*

de esos mismos preceptos, así como a las demás normas impugnadas, que no fueron expresamente referidas en ese mismo resolutivo.”

En términos de la versión taquigráfica, hizo uso de la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, quien se manifestó a favor del proyecto, aun cuando no comparte algunas de las consideraciones que lo sustentan, señalando que tampoco comparte la postura expresada por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

A continuación precisó que al conocer de una acción de inconstitucionalidad, a esta Suprema Corte le corresponde analizar si el sistema de financiamiento a través de los fideicomisos de financiamiento es acorde a lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Constitución General, en relación con lo previsto en los diversos 21, 31, fracción IV, 116, 126 y 134 del referido ordenamiento.

En ese contexto estimó que el debate debe centrarse en el análisis de los preceptos impugnados y no en el de temas derivados de su aplicación, por lo que solicitó eliminar la parte conducente de los considerandos octavo y noveno del proyecto. Agregó que arriba a la invalidez de las normas impugnadas bajo consideraciones diversas a las que contiene el proyecto.

Para tal fin estimó necesario precisar el marco constitucional en materia de deuda pública de los Estados, para lo cual debe atenderse a lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo constitucional en relación con los diversos 21, 31, fracción IV, 116, 126 y 134 de la propia Constitución, ya que estimó que dicha interpretación deriva de que las obligaciones y los empréstitos que contraigan los Estados y Municipios deben destinarse a inversiones públicas productivas lo que consideró trascendente en relación con la deuda pública estatal, lo que deberá utilizarse únicamente para cubrir tal pasivo y deberá ser productiva, concatenado con lo previsto en el propio artículo 25 constitucional relativo al desarrollo integral y sustentable, por lo que estimó que el destino de los ingresos obtenidos por una entidad a través de las obligaciones y empréstitos deben tener un destino que contribuya a un real crecimiento económico y productivo.

También consideró que en el caso concreto es relevante determinar si lo regulado por el legislador de Sonora invadió la atribución del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio, ya que las normas impugnadas modalizan una figura propia de derecho privado e incluso, colocan al Estado de Sonora en el carácter de particular. Ello es así, pues los artículos 19 bis y 19 ter de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, al establecer que los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes tangibles o intangibles así como las cantidades que

perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, y sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos a través de los fideicomisos de financiamiento y fideicomisos de presupuestación multianual para inversión, se está atribuyendo como objeto del contrato de fideicomiso, facultades exclusivas del Estado, lo que consideró que resulta una modalidad diversa a la que el Congreso de la Unión estableció en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, específicamente en su artículo 386 para el fideicomiso en general.

Por otro lado, de no estar de acuerdo los señores Ministros con el argumento anterior, a continuación analizará otros conceptos de invalidez.

Estimó que en el caso concreto las normas impugnadas también transgreden el principio de anualidad del presupuesto lo que se traduce en una violación tanto a la Constitución en lo que a materia presupuestaria se refiere, como a la división de poderes, en los que están implícitos tanto el principio de unidad presupuestal, el cual exige que todos los gastos y recursos sean reunidos o agrupados en un único presupuesto que permita el control presupuestario, como el principio relativo a la universalidad consistente en que todos los gastos públicos deben estar autorizados en el presupuesto, ambos encuentran su fundamento en el artículo 126 constitucional.

Igualmente estimó que se viola el principio de división de poderes, no sólo en cuanto a la facultad del Legislativo para fijar los montos máximos del endeudamiento anual sino también porque se elimina el control presupuestal a cargo del Poder Legislativo, el cual es un mecanismo de control que permite analizar el ejercicio presupuestal y del gasto público con el objeto de que la población conozca el destino de éste.

En ese tenor, mediante el fideicomiso de financiamiento público se busca extraer del ámbito público los recursos financieros de los que se allega el fideicomiso, con lo cual se hacen nugatorios los controles constitucionales aplicables.

Por otro lado, también se advierte que el proyecto considera que la normativa impugnada transfiere la facultad económico coactiva del Estado a los particulares, e incluso propone declarar la invalidez del propio artículo 5º del Código Fiscal del Estado de Sonora conforme al cual “la recaudación, administración, determinación y cobranza proveniente de todos los ingresos que el Estado de Sonora tiene derecho a percibir, estarán a cargo del Ejecutivo del Estado quien ejercerá estas facultades por conducto de la Secretaría de Hacienda, a través de sus oficinas exactoras, autoridades fiscales coordinadas, o por medio de las instituciones de crédito a las entidades mercantiles

autorizadas para tal efecto por la misma Secretaría”, lo que estimó en principio acertado.

A pesar de lo anterior consideró que la interpretación conforme pudiera concluir en que al hacerse referencia a las citadas instituciones se alude únicamente dentro del marco de las facultades que el Estado puede delegar, excluyendo a las de determinar, administrar y cobrar los ingresos a que tiene derecho el Estado de Sonora, dado que éstas son indelegables.

En ese orden, consideró que es posible conciliar en cuanto a los argumentos que sustenten la respectiva declaración de invalidez.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, estimó que una de las características de los financiamientos impugnados es que su operación interna es ajena a la normativa pública y se sujetará a lo previsto en el contrato respectivo y a las disposiciones financieras aplicables, por lo que no lo rigen más disposiciones que el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, ni tampoco son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la entidad. De igual forma estimó que este tipo de financiamiento se rige por lo previsto en el artículo 394, fracción III, de la Ley General de Títulos de Crédito, la cual prevé como prohibición para la formación de fideicomisos,

que su duración sea mayor de cincuenta años cuando se designe como beneficiario una persona moral que no sea de derecho público o institución de beneficencia, es decir, y que cuando el beneficiario es una persona moral de derecho público, puede ser indefinido, sin precisarse su duración.

Por ende, si conforme a lo previsto en el artículo 19 Bis, último párrafo, de la Ley de Deuda Pública de Sonora, los recursos que se capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso, se puede concluir que el beneficiario será un ente público que ha de destinar tales recursos a lo que el propio Congreso determine, lo que implica que al no obtener un plazo expreso sí se estaría en presencia de fideicomisos multianuales; por otro lado, si el que gasta el producto de la venta de los papeles que emite el fideicomiso es el Estado, este gasto debe estar destinado al gasto público y está regido por los controles propios de éste, por lo que resulta necesario destacar la relevancia del gasto público, puesto que si bien el Estado es el que recibirá los beneficios del fideicomiso, lo cierto es que el mismo artículo 19 bis establece que no constituyen fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, ni fideicomisos públicos paramunicipales, en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal y se sujetarán a lo

previsto en el propio contrato de fideicomiso y en las disposiciones mercantiles que correspondan, lo que implica que serán de carácter privado, con lo cual se sustraen de los controles de los recursos públicos e incluso se someten a una jurisdicción distinta.

Además, aun cuando los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Estado, ello no significa que la Legislatura del Estado ejerza un control integral de tales recursos, como si se tratara de los recursos públicos; incluso, si bien, la condición es que no se establezcan a cargo del Estado, el riesgo de que los bienes fideicomitidos no fueren suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los tenedores de dichos valores con lo cual no se genera adeudo a cargo del Estado, debe tomarse en cuenta que el hecho de que el Estado no asuma los riesgos del mercado y estos corran a cargo de los tenedores de los respectivos títulos valor, no implica que no exista la deuda pública sino únicamente que no existe la responsabilidad para con los inversionistas. Así, el Estado al comprometer ingresos futuros que prevé obtener a través de determinados impuestos está generando deuda pública pues al no poder operar con aquellos ingresos, se ve obligado a reducir sus costos de operación o bien a buscar otras fuentes de ingresos.

En ese orden, tomando como ejemplo el impuesto sobre nóminas, si un porcentaje anual se compromete para el pago de obligaciones adquiridas, ello implica que el Estado dejará de tener el ingreso respectivo durante el tiempo que dura el fideicomiso, por lo que genera deuda pública, puesto que el recurso es de carácter público y no podrá ser considerado para la operación anual del gasto público corriente que estará comprometido y por ende será deuda. Agregó que tampoco comparte, el que para efectos de transparencia los fideicomisos respectivos sean públicos, ya que debe precisarse que las disposiciones respectivas, artículos 47, 47 bis y 47 bis g), de la propia Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, no corresponden a la Ley de Deuda Pública sino a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y sólo son aplicables a los fideicomisos públicos, y no a los de financiamiento que están excluidos de tal carácter por el propio legislador, lo que se corrobora en el propio contrato del fideicomiso, por lo que tales disposiciones no son aplicables a los fideicomisos previstos en los preceptos impugnados, y si bien en el fideicomiso de financiamiento no se comprometen los futuros ingresos que deriven de la recaudación de contribuciones o del cobro de otros conceptos, lo cierto es que los artículos 19 bis y 19 ter impugnados señalan que la afectación recaerá en los bienes tangibles e intangibles de los entes públicos, en tanto que, dentro de estos últimos entran las facultades del Estado como es la económica coactiva.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que de lo señalado en el proyecto se aparta de las fojas de la ciento noventa y cinco a trescientos veinticuatro del proyecto, en las que se realizan consideraciones doctrinarias sobre el carácter de los fideicomisos, al considerar que ese tipo de argumentos deben realizarse al refutar los respectivos conceptos de invalidez.

Por otra parte, se manifestó en contra de la propuesta del proyecto ya que se trata de un sistema que se apega a la Constitución General.

Para arribar a esa conclusión recordó que el sistema federal precisa las facultades de los Estados, en principio las que no están conferidas a la Federación ni las prohibidas a los Estados. En ese contexto recordó que la fracción VIII del artículo 117 constitucional no prevé que los Estados no pueden adquirir deuda pública de cualquier naturaleza. Precisó que dicho numeral únicamente prohíbe que el endeudamiento se lleve a cabo con Estados extranjeros, en moneda extranjera o fuera del país; sin embargo, sí pueden llevar a cabo endeudamiento si existe una autorización por parte del Congreso del Estado, se prevé en una ley y en ésta se precisan los montos y los destinos que se darán al financiamiento y siempre y cuando el gobierno local realice el informe respectivo en la cuenta pública.

Por otro lado, es importante considerar que los Estados para llevar a cabo su finalidad requieren de financiamiento que principalmente se realiza con los ingresos tributarios y la administración de sus bienes, así como con las participaciones y aportaciones federales, lo que viene a constituir la hacienda estatal.

Destacó que la hacienda estatal corresponde administrarla a los Poderes y órganos del Estado en los términos en que lo señalan las respectivas Constituciones locales y atendiendo a los principios establecidos en la Constitución General de la República.

En el caso concreto recordó que el gobernador del Estado de Sonora propuso reformas a siete leyes para obtener un financiamiento diferente al que anteriormente tenía el Estado, el sistema previsto en esas leyes prevé la posibilidad de fideicomisos de financiamiento y el de presupuestación multianual, en la inteligencia de que su finalidad estriba en que no se organizan de manera análoga a las entidades paraestatales; además, su operación interna será ajena a las reglas que rigen a la administración pública, sin que ello implique que no estarán sujetas a un sistema de fiscalización; se sujetarán a lo previsto en el contrato de fideicomiso y en la normativa financiera que corresponda; los fiduciarios podrán afectar en fideicomiso sus bienes tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos,

aprovechamientos, y sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos a través de los fideicomisos de financiamiento y fideicomisos de presupuestación multianual para inversión, en la inteligencia de que se atribuyen como objeto del contrato de fideicomiso, facultades exclusivas del Estado, y los fiduciarios podrán aceptar a su vez el patrimonio del fideicomiso en otros fideicomisos, los bienes, contribuciones y participaciones afectadas se considerarán desincorporadas temporalmente del patrimonio público y formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos, tomando en cuenta que en su duración no se otorgarán beneficios en el pago de las contribuciones, estímulos fiscales ni se tendrán por cumplidos determinados créditos y no se establecerán obligaciones directas o contingentes para los entes públicos, ya que la creación de los fideicomisos no constituye deuda pública pues el riesgo correrá exclusivamente a cargo de los acreedores o terceros, en tanto que la celebración de los fideicomisos, como la afectación correspondiente requieren de la aprobación del Congreso del Estado; los recursos que se capten se destinarán a los conceptos que determine el Congreso del Estado, lo que es revelador de que el destino de lo captado con el rendimiento de los fideicomisos será determinado por el propio Congreso.

Además, en la contratación de bienes y servicios, se estará a la regulación pública, en tanto que corresponde al fiduciario por instrucciones del fideicomitente, dar

cumplimiento a los requerimientos de información solicitados por las unidades de enlace de la contraloría del Estado y de auditoría superior y de fiscalización, incluso en el caso de la auditoría superior de la Federación, aun cuando tuvieran fondos de carácter privado.

Agregó que en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su artículo 47 se estableció que el ejecutivo estatal puede constituir fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, en cuyo caso, estarán asignados a una dependencia de la administración pública estatal responsable, a la que se apliquen a los fines para los cuales fueron constituidos y cuyo patrimonio podrá incluir, además de los recursos estatales, recursos federales, o provenientes del sector privado, a los cuales les serán aplicables las disposiciones de fiscalización de la administración pública estatal, en tanto que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación considera en su artículo 2º, fracción IX, que serán entes fiscalizables incluso los fideicomisos privados cuando hayan recibido por cualquier título recursos federales, por lo que los previstos en la normativa impugnada no escapan a la fiscalización federal y ni local.

Además, los artículos del 47-E al 47-J impugnados contienen diferentes reglas para la fiscalización de esos fideicomisos.

En cuanto a las inquietudes que han surgido destaca la relativa a si el fideicomiso es un contrato o una persona jurídica, ante lo cual, recordó que el artículo 19 impugnado señala que el fideicomiso no será un ente público estatal, que adquiere personalidad sólo cuando la ley se la da, por una ficción jurídica, por lo que en su opinión al separarse el fideicomiso respectivo de los que tienen naturaleza orgánica eso no implica que dejen de estar sujetos a un régimen de fiscalización sino simplemente que no tendrá el carácter de órgano paraestatal, lo que no afecta el régimen de transparencia y de fiscalización.

Por ende estimó que se trata de un contrato regulado por la legislación mercantil respectiva.

Por lo que se refiere a cuáles son las disposiciones que están regulando a los fideicomisos de financiamiento, precisó que todos los fideicomisos se rigen por la misma ley y únicamente el Congreso de la Unión puede legislar en materia de ese contrato mercantil a través de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que ello implique que escape a la normativa estatal o municipal regular las atribuciones que los Poderes u órganos que intervengan en su administración deban tener para llevarlos a cabo, ya que

las leyes estatales o municipales pueden regular las facultades de las autoridades que intervienen en los fideicomisos. Así, destacó la regulación que realiza la Cámara de Diputados a los fideicomisos públicos, debiendo tomarse en cuenta las diversas leyes que trascienden al manejo respectivo, pues en ellas se regulan a las autoridades que intervienen en los fideicomisos, y sobre todo la forma en que deben ser fiscalizados y rendir cuentas, por lo que el hecho de que el contrato se deba regir por la normativa mercantil no hace inconstitucional al fideicomiso en comento.

En cuanto a si los fideicomisos de financiamiento constituyen deuda pública, precisó que en ellos no se prevé una obligación de esa naturaleza, ya que el Estado se obliga a aportar sus ingresos al fideicomiso respectivo, en la inteligencia de que el Estado con sus ingresos realiza múltiples erogaciones sin que ello implique deuda, ya que en el caso concreto se realiza un gasto previsto en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público, que en su artículo 2º considera como gasto público la inversión financiera, lo que acontece en el caso concreto, pues se trata de un gasto de inversión que se realiza a través del fideicomiso, por lo que no se trata de una deuda pública.

Por lo que se refiere a la afectación de los bienes, estimó que también se trata de un gasto que produce la

desincorporación de los bienes, temporalmente, para que entren a formar parte del patrimonio fideicomitido, en la inteligencia de que la referida desincorporación de bienes siempre se ha estimado válida, aunado a que en el caso concreto es temporal. Además, en el caso de los impuestos al tratarse de dinero éste no requiere de desincorporación alguna, por lo que se trata de una figura jurídica que se establece para este financiamiento. Además, el gasto realizado por el Estado da lugar a que los recursos formen parte del patrimonio del fiduciario y no del patrimonio del Estado, correspondiendo al fideicomiso asumir la contingencia y el riesgo, sin que surja una deuda para el Estado.

Por tanto, en ese momento el patrimonio ya no es del Estado y quien se obliga es el fideicomiso no el Estado, por lo cual consideró que no se hace referencia a un problema de deuda pública ya que se está en presencia de una desincorporación y el patrimonio ya no es del Estado sino del fideicomiso.

En cuanto al principio de anualidad consideró que éste se prevé en la Constitución Federal para que los entes públicos federales lo respeten, sin que ello implique que las constituciones estatales no lo adopten, destacando que en el caso de la Constitución de Sonora se establece el gasto del presupuesto a través de ejercicios fiscales; aunado a que el propio artículo 64 de la Constitución prevé la posibilidad de

gasto presupuestal multianual para continuar con el desarrollo de las obras respectivas, pues de lo contrario se afectarían éstas.

En ese orden, agregó que incluso en estos casos se prevé que el Congreso Local requiere realizar una votación calificada, en la inteligencia de que los fideicomisos y actos respectivos requieren de la autorización del Congreso local y están sujetos a las reglas de transparencia y de fiscalización.

En cuanto a la afectación de ingresos derivados de contribuciones, destacó que las contribuciones destinadas al pago de un gasto público especial no violan el artículo 31, fracción IV, constitucional, por lo que en el caso concreto únicamente se está dando a los ingresos tributarios futuros un gasto público especial.

Por ende, estimó que el sistema impugnado se apega a la Constitución General, en tanto que es transparente y se puede fiscalizar plenamente.

Por lo que se refiere al Decreto 70 expedido por el Congreso del Estado, precisó que no puede ser materia de análisis de una acción de inconstitucionalidad, al ser acto de aplicación de la normativa impugnada.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó compartir algunos de los argumentos previamente

esgrimidos aun cuando es necesario que realice su planteamiento general, por lo que no abordará puntos relevantes que se analizarán en su momento al estudiar los considerandos del proyecto.

En primer lugar se sumó al reconocimiento al señor Ministro Gudiño Pelayo en cuanto al esfuerzo para presentar un proyecto relativo a temas inéditos que requieren de una interpretación integral del tema.

Agregó coincidir en que la mejor forma para resolver este asunto es ceñirse al caso concreto siendo riesgosas las consideraciones generales, debiendo responderse únicamente los conceptos de invalidez y atender a las opiniones de los señores Ministros, considerando el marco constitucional aplicable, siendo el referente inmediato el del Estado de Sonora.

En ese orden, señaló que en este asunto no es válido analizar violaciones indirectas a la Constitución General de la República. Además, consideró que no es aplicable automáticamente al orden local el orden federal, siendo importante diseccionar las normas que son aplicables a los órdenes estatales por referencia expresa o por ser normas aplicables de carácter universal, como es el caso del artículo 31, fracción IV, constitucional, que prevé principios que rigen a los tributos en los distintos órdenes de gobierno.

Coincidió con la postura relativa a que no existe una violación al principio de división de poderes, pues se está verificando si el régimen sonoreense viola alguna disposición del pacto federal, en la inteligencia de que en el caso concreto participan los Poderes del Estado respectivo, por lo que los artículos que podrían involucrarse en el estudio son el 116, fracción II, cuarto párrafo; 117, fracción VIII y 134, constitucionales, si se introdujera este último por suplencia.

En cuanto al artículo 41 constitucional estimó que en éste y en el 124 de la norma fundamental se prevé un marco general de distribución de competencias, aunado a que en la propia Constitución se establecen permisiones y prohibiciones a los Estados.

Por lo que se refiere al artículo 116 constitucional estimó que éste es relevante al señalar que los poderes de los Estados se organizarán conforme a las Constituciones de cada uno de ellos, por lo que se deja en el ámbito de configuración local la regulación de la administración pública local, en tanto que en el ámbito de la hacienda pública se prevé que los Estados deben contar con un órgano técnico de fiscalización de las finanzas públicas, por lo que todo el gasto público debe ser fiscalizado por un órgano autónomo.

En cuanto al artículo 134 constitucional, recordó que en él se prevén restricciones al gasto público que son aplicables a todos los órdenes de gobierno, lo que puede gravitar en las

normas impugnadas. Además, en este numeral nuevamente se hace referencia al órgano de fiscalización vinculándolo a vigilar que se cumplan los principios que rigen el gasto público.

Por lo que se refiere a los artículos 74, fracción VI, y 79 de la Constitución General, no son aplicables al caso concreto ya que el sistema impugnado se refiere a ingresos locales, incluidas las participaciones federales, que adquieren el carácter local al ingresar a las arcas estatales.

Por otra parte, estimó la relevancia del artículo 117 constitucional, estimando que el sistema impugnado sí implica la generación de deuda pública, surgiendo la interrogante sobre si se pueden constituir mecanismos plurianuales de financiamiento, debiendo existir además autorizaciones del gasto público anual, lo que al parecer no se cumple con la normativa impugnada, señalando que es necesario analizar los diversos preceptos impugnados para determinar si son o no inconstitucionales.

En ese contexto, señaló que es correcto analizar la evolución del artículo 117 constitucional, así mencionó que en la foja doscientos cuarenta y tres se concluye que “esta reforma fue la de asegurar que los estados y municipios cuenten con recursos suficientes, por una parte, para cumplir con las tareas que el propio texto constitucional les encomienda, y por la otra, para que sean promotores del

bienestar de los mexicanos que residen en su territorio.” A foja doscientos cincuenta y ocho se indica que “no se puede concluir que está prohibida la planeación plurianual del ingreso del gasto, como tampoco la contratación o asunción de las obligaciones o empréstitos, esto en términos generales conforme al régimen federal es deuda pública, que resulte necesario para ello, pero en cambio la Legislatura sí debe mantener el principio de anualidad para autorizar el pago de los adeudos del Estado”, estimando que esta parte del proyecto es congruente y a su juicio es el fundamento de la respectiva declaración de invalidez.

Estimó que la planeación plurianual no estaba contemplada en la última reforma al artículo 117 constitucional, sin que ello obste para reconocer que no está prohibida y que sí pueden realizarla los Estados, aun cuando no debe desconocerse que no está permitida la autorización plurianual del gasto público, sugiriendo respetuosamente que el proyecto abunde en esta idea.

Señaló, en cuanto a los fideicomisos, compartir la mayor parte de lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos, pues atendiendo a la libertad de configuración de los Estados, sí es posible crear aquéllos, aun cuando se acerca más a la postura de los señores Ministros Cossío Díaz y Aguirre Anguiano. Estimó que dichos fideicomisos constituyen negocios jurídicos que se basan en patrimonios

de afectación sin que esto sea absoluto, pues pueden establecerse condiciones en la transmisión de derechos, en la inteligencia de que el fideicomitente también puede ser fideicomisario, como sucede con el Estado de Sonora, surgiendo la interrogante sobre si puede esa figura utilizarse indiscriminadamente.

Recordó que el fideicomiso público se creó en México para darle flexibilidad al manejo de los recursos públicos, debiendo tener un fin de carácter público, en tanto que en materia federal se ha dado una evolución considerable, siendo necesario analizar si a nivel local se pueden construir fideicomisos que reciban recursos públicos, cuyos recursos obtenidos se destinarán al gasto público respecto de los cuales el Estado se desentienda de su administración, considerando que es dudosa la constitucionalidad de ese tipo de actos, señalando que la bursatilización guarda relación con esto y estimando que ésta en sí misma no es inconstitucional.

Además, señaló que el artículo 19 bis impugnado sí prevé una obligación del Estado consistente en transmitir los recursos que ingresan en sus arcas, lo que es deuda pública, ya que podrá convenir en sustituir o cambiar las condiciones originales, por lo que el Estado tendrá que negociar en el caso de que los ingresos tributarios no sean suficientes, y por lo cual consideró que el esquema sí puede

resultar inconstitucional pero por violación al artículo 117, fracción VIII, constitucional, en la inteligencia de que eventualmente al profundizar en el estudio se podría concluir si la figura del fideicomiso llena los principios del artículo 134 constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que ante la posición asumida por la señora Ministra Luna Ramos y por él, debería suspenderse la discusión del asunto para el momento en el que el Pleno se encontrara integrado por la totalidad de sus miembros, por lo que declaró que el asunto continuaría en lista.

Siendo las trece horas con quince minutos el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Privada que se celebrará a continuación y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.