

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 61
O R D I N A R I A
JUEVES 2 DE JUNIO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del jueves dos de junio de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta, ordinaria, celebrada el martes treinta y uno de mayo de dos mil once.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves dos de junio de dos mil once:

II. 8. 42/2009

Controversia constitucional 42/2009 promovida por el Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinte de marzo de dos mil nueve, particularmente en sus considerandos Cuarto y Noveno, y artículos 1, párrafo último, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14, 16 y los transitorios Tercero y Cuarto. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve, en los términos del último considerando de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Valls Hernández recordó que en la discusión del asunto, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró que no se justifica la intervención de la LEGISLATURA local en la autorización de la contratación de

la deuda pública del Municipio mencionado, toda vez que dicha atribución no se desprende del artículo 117 constitucional. Al respecto, el propio señor Ministro ponente Valls Hernández indicó que al resolver la controversia constitucional 133/2009 se aprobó por unanimidad de nueve votos que, para la contratación de deuda pública, es necesario contar con la aprobación previa del Congreso Local, al señalar: “De conformidad con el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, el endeudamiento público local es controlado por las Legislaturas locales a través de la expedición de una ley en la que se establezcan las bases que regulen la estructura y procedimientos para la autorización y ejercicio de los empréstitos”.

Manifestó que en ese mismo precedente se determinó que la Ley de Deuda Pública de Morelos no contravenía lo previsto en el inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional ante la supuesta injerencia del Congreso del Estado en actos mediante los cuales el Municipio compromete su patrimonio inmobiliario o celebra actos que los comprometan por un período mayor a la duración de la gestión municipal, requiriéndose votación calificada de los miembros del Ayuntamiento, respecto de lo que se concluyó que se respetaba lo previsto en la Constitución en materia de disposición de bienes inmuebles o compromisos que trasciendan la gestión municipal, puesto que se requiere de la votación de las dos terceras partes del Cabildo en términos de lo previsto en el numeral señalado al tratarse de

operaciones de endeudamiento público que repercuten sobre el patrimonio inmobiliario municipal o constituyen obligaciones que trascienden una administración municipal específica y, posteriormente, se requiere la aprobación de la Legislatura estatal al tratarse de operaciones de endeudamiento, de acuerdo a lo indicado en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, lo que implica que la participación del Congreso del Estado es justificada.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó a favor de este considerando que propuso en la sesión anterior reconocer la validez de la deuda pública del Estado de Querétaro, a la luz del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional.

Recordó que los señores Ministros que hicieron uso de la palabra se manifestaron en contra de la propuesta, indicando que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que la materia de deuda pública se rige por lo previsto en la segunda parte del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional que prevé los supuestos en los cuales las leyes en materia municipal pueden requerir el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento. Al respecto, señaló que el referido señor Ministro consideró que la fracción VIII del artículo 117 constitucional, sólo faculta a las Legislaturas para brindar las bases generales para la contratación y no para sujetar la contratación o la aprobación de la deuda pública.

Asimismo, señaló que los señores Ministros Cossío Díaz y Aguirre Anguiano estimaron que existe un problema respecto de la intervención que se le da al gobernador del Estado.

Por ende, de conformidad con el voto que sustentó al resolverse la controversia constitucional 133/2008, se manifestó en el sentido de que la fracción II del artículo 115 y la fracción VIII del artículo 117, ambos de la Constitución, regulan cuestiones distintas, toda vez que la primera se reconoce como el fundamento de la facultad reglamentaria de los Municipios respecto de la organización de la administración pública municipal y a la celebración de actos o convenios que comprometan a los Municipios por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

Estimó que si bien es cierto que este precepto se puede entender como una libertad de contratación del Municipio, no implica que incluya el endeudamiento público, toda vez que dicha libertad está inmersa dentro del ámbito de las leyes estatales en materia municipal que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicio al público de su competencia, que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En ese orden, consideró que esta libertad de contratación está acotada a las materias de la exclusiva competencia del Municipio; sin embargo, tratándose de deuda pública, estimó que la fracción VIII del citado precepto establece una excepción a la referida libertad de contratación de los Municipios que se fija en cada caso por la Legislatura del Estado.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que con la propuesta del proyecto se afectarían las bases y condiciones del propio AYUNTAMIENTO.

Señaló que el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional prevé ciertas prohibiciones para los Estados; al indicar: *“Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos extranjeros y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”*, de donde se destacan tres cuestiones: una prohibición para la contratación de empréstitos; la apertura de una excepción para que éstos se puedan contratar cuando se den condiciones materiales en el sentido de un destino a inversión pública productiva; que esta situación se determine en las leyes expedidas por la Legislatura como

bases generales y por los montos que anualmente se vayan fijando presupuestalmente.

Indicó que desde la sesión anterior consideró un problema el hecho de que la referida ley local establezca una indebida intromisión del Gobernador del Estado.

Agregó que si bien se ha sobreseído respecto del artículo 4º de la ley impugnada, lo cierto es que se advierte una indebida intromisión del Gobernador del Estado, contraria a lo previsto en artículo 117, fracción VIII, constitucional, ya que se convierte al referido Gobernador en un intermediario relevante. Además, de lo establecido en la normativa impugnada se advierte que la Secretaría de Finanzas debe seguir ciertos procedimientos para que al interior de la administración los Ayuntamientos puedan contratar la deuda pública en esos montos.

Estimó válido que las Legislaturas intervengan en términos de los empréstitos y que se apruebe anualmente en el presupuesto de los montos de contratación de esas características, estimando inconstitucional la intervención necesaria del Gobernador del Estado, lo que genera una intromisión inconstitucional, debiéndose revisar las demás condiciones, pues la única forma de superar el referido argumento es comprender que en las bases generales del párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional se tiene la posibilidad de actuación obligatoria

por parte del Gobernador, pero si no se acepta como bases generales sí se estará ante un problema de invalidez, sin que ello implique que el Municipio se endeudará como le parezca mejor pues deberá acudir al Congreso Local para cumplir con determinados requisitos, lo que sólo lo podrá hacer por los montos atendiendo las condiciones previstas en la ley sin que sea una actividad libérrima de éste.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que a pesar del precedente referido, se ha confirmado que la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve reconoció la mayoría de edad de los Municipios, dejando claro que las Legislaturas locales no pueden ser instancia de autorización de operaciones concretas de los Ayuntamientos.

Destacó que la reforma al artículo 117 constitucional se dio quince años antes que la del diverso 115 constitucional en la inteligencia de que en ésta se sostuvo que debía fortalecerse a los Municipios y permitirles que a través de los mecanismos de deuda pública para programas o proyectos productivos estén a su alcance, en tanto que en la referida reforma al artículo 115 constitucional, la cual se vio precedida de diecinueve iniciativas, la del Partido Acción Nacional indicaba: *“Al municipio, a través de sus Ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas estatales y federal, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea*

efectiva la capacidad cuasilegislativa de los Ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte. Se les reconoce personalidad jurídica, pero hoy por hoy los gobiernos estatales y las Legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones a su nombre, y sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes. Se les confiere patrimonio propio mas éste está sujeto a decisiones de las Legislaturas estatales como si no existiera la madurez, ni la legitimidad política para que los Ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente”.

Manifestó que dicha iniciativa proponía adicionar un inciso d) a la fracción II del citado precepto constitucional *“facultando a las Legislaturas para establecer en las bases normativas municipales, las decisiones que por su trascendencia requerían de una mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento, destacando la desincorporación de bienes del dominio público municipal, la venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al Municipio más allá del término de la gestión del AYUNTAMIENTO o CONCEJO MUNICIPAL de que se trate, sin que en ningún caso puedan las Legislaturas ser la*

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los Municipios.”

Estimó que conforme a dicha reforma constitucional se generó un nuevo diseño constitucional de acuerdo con el cual las Legislaturas locales tendrán determinadas intervenciones directas en la vida de los Municipios, como remover a los miembros del Ayuntamiento, designar a un Concejo Municipal o aprobar el presupuesto de egresos de cada uno de los Municipios, razón por la cual no podía sostener que en ningún caso las Legislaturas se conviertan en instancia de aprobación respecto de las resoluciones o actos administrativos, considerando que fuera de estos casos expresos no deben ya las Legislaturas locales aprobar actos de los Municipios, correspondiendo a éstas realizar lo señalado en los cuatro incisos de la fracción I del artículo 115 constitucional, como es el expedir una ley formal y material que prevea las bases para la contratación del endeudamiento público de los Municipios para contraer deuda pública y señalar los montos máximos del endeudamiento, pero que acto por acto la Legislatura vaya revisando y, en su caso, aprobando cada endeudamiento, no fue la intención de la referida reforma constitucional, compartiendo lo dicho por el señor Ministro Cossío Díaz aunque plantea un argumento que va más allá, por lo que votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su preocupación por la interpretación que se realiza. Recordó que el señor Ministro Cossío Díaz se refirió a que el gobernador no puede ser conducto obligado para las solicitudes de autorización previstas en el artículo 117 constitucional que requieren los Municipios para endeudarse, lo que consideró que aunque es importante, no deja de ser de pequeña entidad jurídica respecto al todo que se analiza.

Se pronunció por la observación del señor Ministro Cossío Díaz señalada en la sesión anterior, precisando que la iniciativa que amplió las facultades para los Municipios se refirió al pernicioso o perverso control que ejercían los gobiernos de los Estados y las Legislaturas sobre el Municipio base de la democracia y del federalismo mexicano, lo que llevaría a concluir que las normas relativas al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, no se adecuan al sistema respectivo y, por ende, los Municipios conforme a lo previsto en el referido artículo 115 constitucional requieren de la aprobación de la mayoría del Congreso local para comprometer patrimonio inmobiliario o asumir deudas más allá del plazo de duración de la composición del Gobierno Municipal para solicitar un crédito.

Indicó que aparentemente se trata de una actitud municipalista; sin embargo, les cierra las puertas a los Municipios para el acceso total al crédito, considerando difícil que alguna institución comprometa recursos sin la opinión

del Congreso local que faculte la función de una deuda fuera del plazo del gobierno municipal y certifique que se va a canalizar en actividades productivas.

En ese tenor, consideró que esta decisión bloquearía las posibilidades reales del crédito a diversos Municipios y la salvaguarda y certificación del destino del crédito que constitucionalmente dan los congresos como la posibilidad de que los Municipios gasten los recursos que no tienen gravando su ingreso futuro, pero con la preexistencia de la certificación de que el destino es una actividad directamente productiva; mediante la interpretación del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, que manifestó no compartir.

Señaló que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos requiere de la certificación de que el crédito se canalizará a las actividades directamente productivas; considerándolo una limitante de ejercicio de créditos a entidades oficiales, paraestatales, municipales y del gobierno del Estado.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de esta parte del proyecto pues la participación de la Legislatura local o del gobernador para las autorizaciones del Municipio es indebida; con independencia de lo previsto en el artículo 117 constitucional respecto de las bases que se establecen por la Legislatura en la ley; sobre lo cual la aprobación del gobierno o del propio Estado implica una

intervención indebida, por lo que no se puede llegar al extremo de sostener que porque así lo señalen las bases deba intervenir el Gobernador o la Legislatura para su aprobación; por lo que se trata de dos situaciones distintas: las bases que se establecen en la ley y la indebida intervención del gobernador o de la Legislatura local para su aprobación, considerando además que el obtener un aval del Estado es diferente que obtener la autorización en la que interviene y determina si se otorga o no el préstamo.

Por ende, consideró que dichas bases sólo pueden ser requisitos de operación pero no condicionamientos de autorización y, en todo caso, la autoridad estatal podrá ser aval cuando así lo requiera el propio Municipio para enfrentar las preocupaciones de las instituciones financieras para respaldar sus créditos, por lo que se manifestó en contra de esta parte del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto, estimando necesario dividir los argumentos que se han dado, por un lado, lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia en el sentido de apartarse de los precedentes proponiendo una nueva interpretación conforme a la cual la deuda pública también entrará en la hacienda municipal.

Manifestó compartir el sentido de los precedentes considerando que esa es la lógica constitucional y la

finalidad del artículo 117 constitucional. Para tal fin dio lectura a la exposición de motivos de la reforma que indica: *“Las bases de disciplina en el uso del crédito y de vigilancia de la capacidad de pago de Estados y Municipios, consisten en señalar al Poder Legislativo local, la responsabilidad de regular mediante una ley, la estructura, los procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos”,* en tanto que el dictamen de la Cámara de Diputados indicó: *“El Poder Legislativo local asumirá con toda claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde para regular mediante una ley, la estructura y los procedimientos de selección de las inversiones prioritarias y de los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los Ejecutivos Estatales y Municipales a la autorización del propio Congreso estatal, así como a las reglas para el ejercicio de los empréstitos”.*

Consideró el criterio sostenido por el Tribunal Pleno constitucionalmente impecable, además, que desde el punto de vista práctico indicó que la Constitución sin perjuicio de la autonomía municipal, no pretendió que los Municipios se pudieran endeudar sin medida, pues esto generaría problemas mayores a los que puede someter una aprobación de bases generales que establezca la Legislatura, por lo que señaló que reiteraría los argumentos que sostuvo al votar por los precedentes sobre el tema.

Señaló que se pronunciaría respecto del planteamiento del señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que estima

que son inconstitucionales los preceptos impugnados al dar una intervención indebida al gobernador para convertirse en una especie de intermediario en la autorización y la contratación de empréstitos por parte de los Municipios.

Al respecto, precisó que si esa fuera la única interpretación posible de estos preceptos, la suscribiría; sin embargo, consideró que éstos no establecen la intervención indebida del gobernador pues pueden comprenderse desde otra perspectiva.

Dio lectura a lo previsto en los artículos 4º y 6º de la Ley de Deuda Pública, de donde concluyó que tratándose de Municipios, el Poder Ejecutivo Local únicamente podrá emitir una opinión a través de la secretaría correspondiente.

Asimismo, recordó el contenido del artículo 10 de la citada ley, manifestando que una interpretación integral de dicho ordenamiento permite concluir que no es necesaria la referida intervención del gobernador del Estado; sin embargo, si ésta fuera obligatoria, suscribiría la interpretación del señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que la norma es inconstitucional.

Por ende, sostuvo que entrando a un terreno interpretativo, al existir dos interpretaciones, debían inclinarse por la que fuera conforme a la Constitución, por lo cual, estimó que una interpretación integral de la Ley

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

impugnada lleva a concluir que no es obligatoria la intervención del Poder Ejecutivo local respecto de los empréstitos que soliciten los Municipios, estimando salvable la objeción del señor Ministro Cossío Díaz.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que la propuesta que formuló no pugna con la realidad de la dificultad de los Municipios para alcanzar créditos por sí mismos sin el aval del gobierno central.

Agregó que normalmente en los Congresos estatales predomina un partido político, por lo que las autorizaciones de endeudamiento, acto por acto, pueden afectar gravemente la posibilidad de que los Municipios ejerzan la deuda pública autorizada.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló no coincidir con la interpretación realizada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ya que debía darse lectura a la ley desde el acápite del artículo 1º que prevé que “dicha ley es de orden público y tiene por objeto establecer las bases para la contratación y administración de la deuda pública, en términos de las fracción XI del artículo 17, y fracción VII del artículo 22, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, a cargo de los siguientes sujetos”, en tanto que el diverso 2º, se refiere a los Municipios. Asimismo, dio lectura al artículo 17 de la Constitución local.

Estimó que la mecánica a la que remite la Ley de Deuda Pública, en relación con los Municipios, implica que el gobernador del Estado intervenga necesariamente; a su vez, el artículo 22, fracción VII, prevé la facultad relativa a que la contratación de empréstitos municipales tiene que pasar por la autorización del gobernador del Estado.

Por su parte, el artículo 2º se refiere a que corresponderá a la Secretaría proponer al titular sobre la contratación de empréstitos del gobierno y sus entidades, precisando que la fracción I se refiere a las entidades que son los sujetos señalados en la misma, en tanto que el artículo 1º en su fracción II se refiere a los Municipios del Estado, por lo que de la lectura conjunta de los artículos 6º, fracción I; 3º, fracción I; y 1º, fracción I, se desprende que la Secretaría debe proponer al titular del Poder Ejecutivo para la contratación de empréstitos de los Municipios.

Consideró que lo previsto en la fracción IX respecto de *“Emitir opinión tratándose de los empréstitos que pretendan contratar los Municipios de su entidad”*, se trata de dos facultades distintas: el emitir opinión como una atribución y el proponer al titular del Ejecutivo la contratación de empréstitos, sin que sea posible que el Secretario de Finanzas del Estado pueda dar opiniones. Asimismo recordó que el artículo 10 se refiere a los avales o a los deudores solidarios.

Señaló que aunque se sobreseyó respecto del referido artículo 4º, su párrafo segundo indica: “Asimismo, la Legislatura del Estado podrá autorizar mediante Decretos esquemas globales de financiamientos a favor de todos los Municipios del Estado, cuando medie propuesta por parte del Ejecutivo del Estado y cuando menos un Municipio”, de donde se desprende una condición en la que la mecánica de la propia ley provoca estas cuestiones.

Sin embargo, recordó que no se sobreseyó respecto de los diversos 1º, fracciones XI al XVII; 22, fracción VII, así como 3º y 6º, considerando que en la mecánica de la ley se da esta intromisión en este sentido.

De igual manera, consideró que no habría razón para buscar la interpretación más acorde con la Constitución; sino que se debía salvaguardar el principio de la autonomía del Municipio en la contratación de deuda, conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 17, sin que hubiera necesidad de establecer una interpretación conforme, pues se ha seguido una interpretación sistemática.

Agregó que no se ha pronunciado sobre lo propuesto por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia pues por el momento advierte la intromisión del gobernador del Estado en los términos precisados, estimando necesario privilegiar el elemento constitucional que da autonomía al Municipio, sin advertir algún otro elemento o principio respecto del cual

contrapesar este último, pues se trataría sólo de una especie de condición prevalente del gobernador, por lo que al ser claro el principio de autonomía municipal y una condición en la que se le exigen al Congreso sólo bases y montos presupuestales consideró que esa es la determinación constitucional a partir de la cual se debía analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó a favor del proyecto con algunas discrepancias.

Agregó que del análisis del artículo 73, fracción VIII, constitucional se desprende que si bien es cierto que no se refiere a empréstitos de carácter local, establece un sistema desde el aspecto federal que es trasladado al ámbito estatal y al municipal, para lo que dio lectura a la citada fracción. Asimismo, recordó el contenido del diverso 117 de la Norma Fundamental, en su párrafo segundo, precisando que prevé la posibilidad de que los Estados y los Municipios puedan endeudarse bajo determinados candados consistentes en que los Congresos locales establezcan las bases generales para este endeudamiento, que estas bases estén dentro de una ley, y que fijen los conceptos y establezcan los montos respectivos.

Estimó relevante la exposición de motivos de la reforma constitucional de este precepto consistente en señalar que las bases generales implican la autorización de la

Legislatura, no sólo de los montos sino de los créditos correspondientes, y que éstos tienen que estar previstos en las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, mediante el señalamiento de los conceptos de inversión en las obras y en los servicios públicos productivos correspondientes y hasta por los importes que se fijen para cuidar de su respectiva capacidad de pago, de donde deriva que al referirse al establecimiento de las bases a que se refiere el párrafo segundo del artículo 117 constitucional, se contempla la autorización del Congreso local para la expedición de estos créditos.

Recordó que no participó en la sesión en la que se aprobaron los precedentes a que se ha hecho mención, en los que se determinó la necesidad de contar con la aprobación previa del Congreso local, que se armoniza con lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, constitucional, ya que las cuestiones relativas a la contratación de empréstitos u obligaciones por parte de los Municipios requieren la aprobación previa de los Congresos estatales.

Indicó que por empréstitos se han entendido los ingresos extraordinarios, como lo determina el artículo 156 de la Ley de Hacienda del Municipio del Estado de Querétaro, al cual dio lectura.

Agregó que los referidos empréstitos son garantizados con las participaciones federales, en la inteligencia de que si

esto es parte de la garantía, requerirá también de la autorización del Congreso local.

Posteriormente dio lectura a lo previsto en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, indicando que éste también establece que es parte de la garantía y requerirá de la aprobación del Congreso local.

Señaló que volviendo a los artículos constitucionales es relevante lo indicado en el artículo 115, fracción IV, tomando en cuenta el principio de libre administración al referir: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor”.

Además, refirió a la tesis que lleva por rubro: “EMPRÉSTITOS MUNICIPALES. PARTICIPACIÓN DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN SU REGULACIÓN”, que indica que los empréstitos no se encuentran comprendidos en el régimen de libre administración tributaria conforme a lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, constitucional; así como a la diversa “LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. LOS EMPRÉSTITOS SON INGRESOS MUNICIPALES NO SUJETOS A DICHO RÉGIMEN”.

Precisó que de lo anterior se desprende que el artículo 115, fracción II, constitucional establece que cuando existan supuestos que requieran compromisos que rebasen el ejercicio fiscal, requieren de la autorización de las dos terceras partes de los Ayuntamientos tal como se prevé en el artículo 156, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio del Estado de Querétaro; con lo que se cumple con esta posibilidad.

Precisó que en la referida exposición de motivos se hace referencia a la actuación del Congreso del Estado y se prevén los requisitos que debe contener la ley, la estructura, procedimientos, autorización y ejercicio de los préstamos, por lo que no se reduce a determinar conceptos.

Señaló que también se indica que al Poder Ejecutivo estatal y a los Presidentes Municipales les corresponde el ejercicio de las autorizaciones anuales respectivas; de donde se coligen las facultades del Congreso del Estado en relación con el artículo 117 constitucional que consisten en autorizar anualmente el monto del posible endeudamiento en las leyes de ingresos; autorizar las solicitudes concretas de empréstitos a fin de verificar que se cumplan los requisitos previstos en las leyes a que alude la exposición de motivos citada, relacionados con la estructura y los procedimientos de autorizaciones y ejercicio de los préstamos; y confirmar, a través de la revisión de la cuenta pública, que los recursos

provenientes de los endeudamientos se hayan aplicado en inversiones públicas productivas.

Señaló que también se define el empréstito y la obligación contingente que consiste en cualquier compromiso derivado de los empréstitos que contraten los sujetos de esta ley cuando se constituyan como aval o deudor solidario, el gobierno del Estado o los Municipios; por lo que la participación del gobierno del Estado se entendería como una obligación contingente.

Recordó que el artículo 4º respecto del que se sobreseyó, se refiere de manera específica a las facultades que corresponden a la Legislatura , las que debían quedar intocadas, sin que implique que existan otros preceptos relativos al Congreso del Estado. Agregó que también se ha hecho mención a si se considera que la actuación del gobernador del Estado, constituye también una intromisión, para lo cual señaló el contenido del artículo 5º de la citada ley que prevé: “Compete al titular del Poder Ejecutivo del Estado: Fracción I. Presentar ante la Legislatura del Estado las solicitudes de autorización para la contratación de empréstitos correspondientes al gobierno del Estado”, de donde se desprende que no se actualiza una intromisión respecto del Municipio, sino que se refiere a las solicitudes de empréstito para el gobierno del Estado, es decir, para el Estado mismo, sin hacer mención a ningún Municipio, en tanto que la fracción II indica: “Presentar ante la Legislatura

del Estado las solicitudes para constituirse como aval o deudor solidario de las entidades a que se refieren las fracciones II a V del artículo 1º de esta ley”.

De lo anterior se desprende que sí tiene que solicitar la autorización del Congreso porque el gobernador del Estado actuará como aval para los empréstitos y no porque se entrometa en el procedimiento respectivo.

Precisó que la fracción III señala: “Presentar ante la Legislatura local las solicitudes para la restructuración de deuda pública”, por lo que su restructuración podría entenderse como la restructuración de deuda estatal y no necesariamente municipal.

Recordó que el artículo 6º de la ley impugnada, señala el procedimiento que tendría la Secretaría de Finanzas en materia de regulación de estos empréstitos; sin embargo, también se sobreseyó respecto de este precepto y si bien es cierto que pudiera considerarse que hubo alguna intervención más directa respecto de cómo se lleva a cabo el procedimiento de los empréstitos, lo cierto es que el referido precepto quedó intocado por el sobreseimiento.

En ese orden, mencionó el contenido de los artículos 8º, fracción IV; 13, fracción III y 15, fracción II, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.

Precisó que en relación con el registro que también forma parte de la impugnación que se hace dentro del sistema de endeudamiento de esta entidad, lo cierto es que de alguna manera se está estableciendo, incluso en la propia Ley de Coordinación Fiscal, que existe la obligación de llevar tanto el registro de carácter estatal, como el registro federal, para lo que dio lectura, en lo conducente, al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, de donde se desprende que existe desde el punto de vista legal la posibilidad de llevar incluso estos dos registros, no solamente en la ley reclamada, por lo que manifestó que reservaría su derecho a formular voto concurrente en relación con este punto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo expresó dudas sobre si existe materia de análisis respecto del artículo 4º de la ley impugnada ante el planteamiento relativo a la facultad que prevé ley de la Legislatura estatal para aprobar los créditos que pudiera contraer el Municipio, ya que en la sesión anterior se sobreseyó respecto del artículo 4º de la ley impugnada que señalaba que “Corresponde a la Legislatura autorizar la contratación de empréstitos a los sujetos de la presente ley”.

Independientemente de lo anterior, las referencias que tiene la ley para autorizar los créditos son incidentales, como el caso del artículo 8º, fracción VI, aunque es del conocimiento que los sujetos de esta ley no son solamente los Municipios, sino incluso también lo es el propio Estado y

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

las demás referencias donde se habla de autorización de la Legislatura , son en relación con la posibilidad de constituirse en aval o deudor solidario de los empréstitos correspondientes.

Por tanto, precisó que la primera duda que le surge es la relativa a si se tiene materia para entrar al análisis del argumento central consistente en la facultad que se otorga a la Legislatura que sería contraria al artículo 115 constitucional, pues no debiera existir esa intervención del órgano legislativo estatal, por lo que propuso que se definiera en una votación inicial, manifestando que de determinarse de esta manera, se pronunciaría a favor del proyecto.

Recordó que el proyecto parte del estudio de este apartado, porque en este momento se está discutiendo el primero de los argumentos planteados en la controversia constitucional consistente en la base de la argumentación para dar respuesta a este motivo de invalidez, para lo que se cita la tesis de rubro: “LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. LOS EMPRÉSTITOS SON INGRESOS MUNICIPALES NO SUJETOS A DICHO RÉGIMEN”, concluyendo que no es un concepto que los Municipios puedan manejar de manera libre y que de alguna manera se justifica la intervención de la Legislatura con base en el artículo 115 constitucional que prevé que la propia Legislatura debe señalar las bases para este

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

endeudamiento, respecto de lo que consideró que el proyecto es correcto.

En relación con lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz sobre la intervención del gobernador para los empréstitos, precisó que comprendía la interpretación que le dio a los preceptos impugnados, en el sentido de que cualquier solicitud de endeudamiento debe llevarse a cabo a través del gobernador del Estado; sin embargo, consideró que podría darse una interpretación diversa en el sentido de que los Municipios pudieran tener una vía directa para solicitar esa autorización a sus empréstitos y que no tendrían la limitante de acudir directamente a la Legislatura a solicitar la autorización correspondiente.

Lo anterior en virtud de que únicamente los artículos 4º y 6º no deberán ser materia de análisis en esta discusión.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que efectivamente se votó por el sobreseimiento respecto de los artículos 4º y 6º de la ley impugnada que establecen con claridad la intervención del gobernador del Estado para la contratación de empréstitos, considerando que las demás argumentaciones que se están planteando resultan inoperantes, porque todo lo que se está argumentando en relación con esta situación no se puede sostener sin tener presente el texto de los artículos precisados.

El señor Ministro Valls Hernández estimó conveniente someter a votación el primer punto que ha sido objeto de análisis.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario determinar en primer lugar si todavía existe materia para resolver, considerando que como mencionó en su participación anterior, continúa vigente el acápite del citado artículo 1º, así como los diversos 17 y 22 de la Constitución local, siendo conveniente determinar que independientemente de los artículos 4º y 6º respecto de los cuales se sobreseyó, aún existe materia de análisis, pudiendo acudir a una interpretación conforme para sostener que no es óbice a lo anterior que tratándose de Municipios por determinadas razones los artículos 17 y 22 no pueden entenderse en el sentido de que el gobernador del Estado es “correa de transmisión”, por lo que si se ajusta así el proyecto votaría a favor en este punto.

Reiteró que únicamente votaría a favor del proyecto con los ajustes referidos, relacionados con la interpretación conforme que permita concluir que el Ayuntamiento puede solicitar la autorización de la contratación de deuda pública a la Legislatura local sin necesidad de que participe el gobernador del Estado.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que desde la primera ocasión en que se han abordado estos

aspectos ha precisado que existen algunos que no están encuadrados dentro de la libre administración de la hacienda municipal. En el caso en análisis se puede entender que forma parte de su hacienda, consecuentemente, desde este ángulo, se podría encuadrar así; sin embargo, no es el caso, sumándose a lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz, siendo perfectamente válido realizar una interpretación que permita señalar en el proyecto cuál es el alcance de esta ley respecto de los Municipios.

Estimó fundamental lo anterior, debiendo tomarse en cuenta que los preceptos constitucionales provienen de reformas realizadas en diversa época, siendo que la fracción VIII del artículo 117 constitucional fue previa a las diversas que se han realizado al diverso 115 constitucional.

Dio lectura a lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, constitucional en la parte que indica: “Los Estados y los Municipios” indicando que ahí se está diferenciando; continuó con la lectura de dicho numeral en donde señala: *“no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen inversiones públicas productivas inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas”*, recordando que al analizar el caso de Macuspana sostuvo no estar de acuerdo con el criterio que utilizó el Pleno porque consideraba que los financiamientos respectivos no eran deuda pública y, consecuentemente, no quedaban sujetos a este marco.

Continuó la lectura del referido precepto constitucional en la parte que señala: “Conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”, cuestionando qué debe entenderse por presupuestos, si el Presupuesto de Egresos respectivo o el concepto más amplio del término, que consideró más adecuado.

Dio lectura a la parte relativa de dicho precepto fundamental en donde indica: “los Ejecutivos – el Gobernador y los Presidentes Municipales- informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”, estimando que es necesario analizarlo a la luz del artículo 115 constitucional reformado de donde se desprende que se distingue entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos siendo una competencia constitucional de los Municipios, por lo que estos plantearan al Congreso un empréstito a través de su ley de ingresos.

Por ende, se manifestó de acuerdo con el sentido del proyecto, estimando necesario precisar en éste que cualquier duda respecto del alcance de las normas debe interpretarse en el sentido de que ni el Gobernador ni sus dependencias pueden ser intermediarios de los Municipios para estos efectos, ya que el propio texto les da autonomía para ello, siendo las Legislaturas las que tienen la facultad

para autorizar los endeudamientos, coincidiendo en que en esos aspectos la referida ley únicamente se aplica al Ejecutivo local y no a los Municipios.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que planteó la posibilidad de la inoperancia de los argumentos que se han estudiado, sometiendo a consideración del señor Ministro Presidente plantear la opción de que ante dicho sobreseimiento es necesario declarar inoperantes todos los conceptos de invalidez, pues sin los artículos que refieren a las autorizaciones reclamadas, no advierte materia de análisis que subsista.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con lo expresado por los señores Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo respecto de los efectos que puede acarrear el sobreseimiento de los artículos 4º y 6º de la ley impugnada, estimando sugerente la postura del señor Ministro Aguilar Morales, sin contar con los elementos para determinar si ha quedado sin materia el asunto, para lo cual podría aprovecharse el receso.

Estimó necesario hacerse cargo del argumento del señor Ministro Cossío Díaz consistente en que no ve por qué favorecer la interpretación más conforme con la Constitución, estimando que la solución deriva del respeto de los principios de presunción de validez o de constitucionalidad

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

de la ley y el principio de deferencia al legislador democrático.

Consideró que cuando se está en presencia de criterios interpretativos distintos se debe favorecer, siempre y cuando la interpretación sea válida, la más favorable a la Constitución, pero no únicamente tratándose de interpretación conforme sino en cualquier tipo de interpretación, pues todo el orden jurídico debe ser interpretado conforme a la Constitución, sin llegar al extremo de la interpretación conforme en sentido estricto.

Señaló que por cortesía derivada del respeto que le merece la opinión de todos los señores Ministros frecuentemente concluye sus intervenciones señalando que “el punto es opinable” enfatizando que “satisfaga, o privilegie una interpretación que sea acorde a la Constitución o que cumpla con estas finalidades”, no porque siempre considere que la interpretación contraria tenga suficientes argumentos que lo convenzan, sino porque es consciente de que no posee toda la verdad; sin embargo, precisó que en el caso concreto, le queda claro que la interpretación sistemática y casi hasta gramatical de la ley lleva a la conclusión de que el Poder Ejecutivo no tiene la atribución de intermediario entre los Municipios y la Legislatura, por lo que bastaría con que en el proyecto enfatizara este argumento; señalando no tener inconveniente en que se pronunciaran por una interpretación conforme pues lo importante es que sea claro

para todos, en caso de superar la inoperancia a la que aludió el señor Ministro Aguilar Morales, que precisamente la ley y la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no convalida cualquier interpretación que pretendiera que el Ejecutivo tuviera estas atribuciones.

El señor Ministro Franco González Salas no compartió la propuesta de declarar la inoperancia de todos los conceptos de invalidez ya que el haber sobreseído respecto de ciertos preceptos por una reforma posterior, no elimina la posibilidad de analizar en sus méritos porque se haga un contraste constitucional, sino que se debe entrar al análisis contemplando la ley como un sistema normativo en el que se ha acudido a ciertos preceptos respecto de los que efectivamente se debe sobreseer por la técnica de la controversia, que sigue teniendo valor para realizar una interpretación de los diversos conceptos de invalidez que se están planteando conforme a la revisión de toda la ley para comentar los aspectos que estén vinculados, tan es así que en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad se pueden invalidar preceptos en vía de consecuencia; ante lo cual el señor Ministro Aguilar Morales agradeció al señor Ministro Franco González Salas su pronunciamiento sobre la propuesta que realizó.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que se cuenta con una manifestación mayoritaria respecto de la

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

propuesta del proyecto al estar analizando este tema; sin embargo, debía insistirse respecto de algunos puntos.

Indicó que la votación por el sobreseimiento de los artículos 4º y 6º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro trascendió al análisis de los demás preceptos y, en concreto, a cada uno de los apartados que constituían este considerando.

Precisó que en la primera parte existe la incidencia directa del citado sobreseimiento, pues el artículo 4º de la ley impugnada establece las facultades que en dicha materia le corresponden a la Legislatura local, en tanto que el diverso 6º, alude respecto de la contratación de empréstitos por alguno de los sujetos de la ley, como es el caso del Poder Ejecutivo del Estado y la Secretaría de Planeación, que inciden en los demás preceptos.

Señaló que la mayoría de los señores Ministros se han pronunciado en el sentido de mantenerse conforme a los precedentes. Recordó que el proyecto se desarrolla con base en el seguimiento de dichos precedentes para considerar infundados los conceptos de invalidez en la impugnación general de la ley, señalando que conforme a la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales, implicarían su inoperancia.

Consideró que a partir del sobreseimiento, quedó acotado el estudio, en tanto que el tema toral de la controversia consistente en la intromisión a la libertad hacendaria municipal ha quedado diluida en función de la Legislatura, sin que se deban perder de vista los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la reforma constitucional del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución que le da el peso necesario a la Legislatura en la intervención de la deuda pública local, previendo el acotamiento de bases y autorizaciones en relación con un endeudamiento y, por ende, sobreseer en esta importante sustancia de los demás preceptos, llevará a un tratamiento distinto.

A las trece horas con cinco minutos el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó necesario analizar la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales consistente en declarar inoperantes la totalidad de los conceptos de invalidez como consecuencia del sobreseimiento decretado respecto de los artículos 4º y 6º de la ley impugnada.

Sometida a votación la referida propuesta, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se determinó que el sobreseimiento decretado respecto de los artículos 4º y 6º de la ley impugnada no implica la inoperancia de todos los restantes conceptos de invalidez. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron a favor de la referida propuesta.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto 1 del mismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguilar Morales y Ortiz Mayagoitia se manifestaron en contra.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 2, en el que la parte promovente señala que la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro no establece las bases generales contenidas en el artículo 117 de la Constitución Federal en materia de deuda pública.

Dicho argumento se considera infundado, toda vez que basta analizar la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro para sostener que ésta, si bien como lo señala la

accionante, establece facultades a la Legislatura y al Estado, también lo es que de diversos artículos de la misma se desprende la participación de los Municipios por lo que corresponde a la deuda municipal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el punto no está dando cabal respuesta a la impugnación de la promovente, respecto a que se le otorga gran discrecionalidad a la Legislatura del Estado para que fije criterios respecto de la autorización de empréstitos, pues no se señalan los procedimientos ni las bases generales a la que está obligada.

Consideró que de la respectiva exposición de motivos y del dictamen de la Cámara de Diputados de la reforma del artículo 117, fracción VIII, constitucional, se desprende que existe la obligación de la Legislatura del Estado para establecer la estructura y los procedimientos de autorización, así como el ejercicio de los préstamos.

Señaló tener dudas respecto de que lo contenido en la ley sea suficiente para asegurar que están contemplados dichos procedimientos, en cuyo caso, se estaría ante una omisión legislativa parcial, por lo que propuso considerar fundado el argumento respectivo para que la propia Legislatura local establezca dichos procedimientos con la intervención que corresponda a los Municipios.

El señor Ministro ponente Valls Hernández recordó el contenido del artículo 7º de la ley impugnada, de donde se desprende que efectivamente en la ley se indican las bases generales para estos efectos, con independencia de que la norma impugnada no haga referencia a los dispositivos exactos de la norma fundamental en materia de deuda pública, por lo que consideró que esta omisión no podría tornar inconstitucional el precepto impugnado.

Recordó que este Alto Tribunal ha sostenido que para que los actos del Poder Legislativo se encuentren fundados y motivados, es necesario que el Congreso que expide la ley se encuentre constitucionalmente facultado para ello y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto implique que todas las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser materia de una motivación específica, concreta.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó importante haber discutido la condición del sistema general pues a partir de ese planteamiento fundaría su voto, estimando que sí debe subsistir la posibilidad de intervención del gobernador del Estado en relación con el acápite del artículo 1º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, así como de lo previsto en los diversos 17 y 20 de la Constitución del Estado, se genera dicha inconstitucionalidad porque esa intervención está contaminando el sistema general de la ley.

Agregó que en el caso se está respondiendo en la página ciento cuatro que el Municipio sí tiene intervención en el proceso, estimando que no es de esto de lo que se duele la accionante, sino que el gobernador tiene intervención donde no debiera tenerla, por lo que manifestó que votaría por la inconstitucionalidad, estimando que el problema general es el del sistema que le da esta participación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que el señor Ministro ponente Valls Hernández aceptó incluir un párrafo expreso, señalando que el sentido del proyecto es que el sistema no prevé esta intervención del Ejecutivo, por lo que en esos términos votaron tanto él como el señor Ministro Franco González Salas, ante lo cual, el señor Ministro Cossío Díaz solicitó que se aclarara si se trataba de una interpretación sistemática o es una interpretación conforme, pues la última implicaría que en el sistema general, con independencia del artículo 1º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro y sus remisiones a la Constitución no tienen ninguna participación como “correa de transmisión” el gobernador del Estado, por lo que de ser así, se manifestaría en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que conforme al proyecto el referido punto segundo señala: “Ahora bien, por cuanto hace al planteamiento de invalidez identificado con el número 2, en el que la parte promovente señala que

la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro no establece las bases generales contenidas en el artículo 117 de la Constitución en materia de deuda pública, ya que sólo se limita a conceder facultades al Estado y a la Legislatura sin que los Municipios puedan opinar”, lo que en el proyecto se considera infundado, conforme al análisis de la Ley de Deuda Pública que si bien, como lo señala la accionante establece facultades a la Legislatura y al Estado, también lo es que de diversos artículos de la misma se desprende la participación de los Municipios por lo que corresponde a la deuda municipal.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que se está analizando el problema por sistema, por tanto modificó su voto respecto del primer punto sometido a consideración, votando a favor del proyecto modificado que incluye la respectiva interpretación conforme y no por concepto, de manera que si el sistema está afectado, afecta el resto de los problemas; por lo que si en el caso concreto el señor Ministro ponente Valls Hernández ofreció introducir una interpretación conforme, no se estaría ante una condición de violación porque el sistema no está afectado por la intermediación del gobernador del Estado.

Estimó correcta la apreciación del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que debían complementarse las respuestas.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó cuál era la propuesta modificada, ante lo cual el propio señor Ministro ponente Valls Hernández precisó que consistía en adicionar un párrafo respecto de la interpretación conforme, en los términos propuestos por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró adecuada la propuesta precisando que bastaría hacer también una interpretación del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional para entenderlo en el sentido de que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley, señalando que dichas bases serán aquellas que determinen cuándo las inversiones serán de carácter público productivo, con lo que se colmaría el requisito constitucional.

Ante ello, surgiría la interrogante relativa a si en el reproche genérico relativo a que no se contemplan todas las bases en la ley impugnada, no se hace un inventario de ausencias; además, existe determinación en la ley respecto de cuáles son las actividades públicas productivas, por lo que consideró que la norma es constitucional, por lo que acotando este razonamiento sería más claro el argumento, ante lo cual el señor Ministro Presidente Silva Meza le propuso elaborar un voto concurrente sobre el tema.

Además propuso a los señores Ministros reservar su derecho para formular, en su caso, votos particulares o concurrentes sobre el tema en caso de tener argumentos adicionales.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que su objeción correspondía a que el gobernador no interviene en la contratación de empréstitos municipales, por lo que de ser así debía entenderse el artículo 5° de la ley impugnada al señalar que es el conducto para presentar las solicitudes de empréstitos de los Municipios, como un simple conducto o una simple Oficialía de Partes del Municipio; porque entonces se le tendría que dar un sentido al referido artículo 5° para determinar la intervención a la que éste se refiere, si como únicamente un conducto o si cuenta con facultades de impedir la presentación de la solicitud ante la Legislatura.

Por ende precisó que se manifestaría a favor del proyecto únicamente si se considerara que la intervención del gobernador es sólo un conducto inevitable para que la decisión no quede a su arbitrio, respecto de lo cual, el señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que podría limitarse esa expresión en un voto concurrente.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto 2 del mismo, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González

Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto se propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 3 relativo al argumento de invalidez que la recurrente sostiene que el exceso del legislador local en relación con el principio mencionado, genera su inconstitucionalidad invadiendo el principio general de libertad en el manejo de la hacienda municipal tal y como lo describe la fracción IV del artículo 15 constitucional y el espíritu del mismo, considerando que este argumento quedó sin materia al haber sobreseído respecto de los artículos 4° y al 6° de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, por lo que debía considerarse inoperante.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que existe el criterio relativo a que en una acción de inconstitucionalidad no se hará referencia a inoperancia sino a ineficacia, ante lo que el propio señor Ministro ponente Valls Hernández precisó que se trataba de una controversia constitucional.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando sexto en cuanto a declarar inoperante, en lo

conducente, el respectivo planteamiento de invalidez identificado con el número 3, se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto se propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 4, en el que la recurrente afirma que si bien la Legislatura de Querétaro se encuentra facultada para expedir normas de observancia general, revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios, incurre en un exceso de autodesignarse, “manejador de los recursos públicos” y al encargar el Ejecutivo del Estado la aplicación de la ley, dejando de lado el principio de libertad hacendaria establecido en favor de los Municipios, lo que en el proyecto se considera infundado, ya que el propio Constituyente permanente federal facultó a las Legislaturas locales para que a través de una ley establecieran las bases, conceptos y montos aplicables a la deuda pública.

Agregó que el hecho de la Ley de Deuda Pública de Querétaro prevea al Ejecutivo local como encargado de la aplicación de la misma, esto se sobreseyó, por lo que consideró que tampoco se actualiza violación constitucional

alguna ni menoscabo alguno al principio de la libre administración hacendaria; además, de que dicho ordenamiento regula los empréstitos y no el manejo de los recursos públicos pues éstos se regulan mediante la Ley respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que en este punto es claro que el gobernador no interviene, considerando que con lo que se ha determinado respecto de los artículos 17 y 22 de la Constitución local en relación con el artículo 1º de la ley impugnado, sería infundado porque se le estará dando la posición de autonomía al Municipio con independencia de las bases, considerando que se podría dar nuevamente la respuesta al argumento en términos de lo previsto en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, explicitando el sistema en su conjunto.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que el Municipio actor se duele de que se autodenomina o se auto erige en manejador de la política en materia de deuda pública del Municipio; en el sentido de que interviene por sí y ante sí, y se erige con esa calidad.

Al respecto, consideró que la respuesta que se da en el proyecto consiste en que no lo hace por sí, sino porque el Constituyente así lo prevé, por lo que sí habría una intervención de la Legislatura en la demanda de la política en materia de deuda pública; por lo que podría abundarse en

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

el sentido de que aun cuando interviene en materia de política de deuda pública, lo autoriza la Constitución, no sólo por auto designarse, sino también porque puede intervenir en el tema pues la Constitución así lo señala, de manera que propuso que se abundara en el tema respondiendo expresamente que dicha autodesignación no sólo lo hace la Constitución, sino que la intervención misma deriva de la disposición constitucional; lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Valls Hernández.

La señora Ministra Luna Ramos estimó importante que se este transcribiendo parte de la exposición de motivos en la que se señala cómo se consideran las facultades del Congreso del Estado.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto número 4 del considerando sexto, en votación económica se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto se propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado

con el número 5, respecto del cual la recurrente sostiene que la ley debe prever las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, pero no así la organización específica a los Ayuntamientos para favorecer a uno de los Poderes del Estado, en este caso al Legislativo, lo que se considera infundado, pues si bien el objeto de la Ley de Deuda Pública consiste en establecer las bases para la contratación y administración de la misma, en el caso particular de los Municipios y no establecer las bases generales de la administración pública y de procedimiento administrativo, como se asienta en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que la Legislatura de Querétaro tiene múltiples facultades en relación con el Municipio, que la norma constitucional prevé en diversos artículos, como es el caso del artículo 117, fracción VIII, facultades que constituyen normas derivadas de la Constitución Federal, cuya regulación por derivar de ésta, no puede considerarse inconstitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que estas intervenciones a las que se refiere y se dan contestación en esta forma, están contenidas en los artículos 4º y 6º de la Ley Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, respecto de la que se sobreseyó.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto número 5 del considerando sexto, se aprobó por unanimidad de votos de los señores

Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 6, en el que la recurrente señala que a lo que se refirió el punto anterior implica que diversos artículos de la ley violenten la autonomía municipal para organizarse y para determinar su régimen y funcionamiento interno, así como para adquirir deuda para el cumplimiento de sus objetivos, pues tales preceptos, pretenden reconstruir prácticamente toda la organización administrativa municipal, proponiendo incluso un organigrama que impide funcionar al Ayuntamiento y obligándolo a solicitar permiso al Legislativo o en su defecto al Ejecutivo, para poder ejercer su autonomía y libertad hacendaria, sin dar oportunidad a los Municipios de opinar siquiera, violentando con ello los principios de legalidad y de seguridad jurídica, lo que se estima infundado porque de un análisis de la referida ley se desprende que el Municipio lleva a cabo una serie de argumentos sin sustento ni razón pues el citado ordenamiento establece disposiciones tendentes a regular la contratación y administración de la deuda pública en total

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

cumplimiento del postulado constitucional, esto es, las disposiciones que ahora se impugnan, lejos de invadir materias reservadas a los Municipios, como son la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento, las respeta a cabalidad.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto número 6 del considerando sexto, en votación económica se aprobó por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 7, en que la recurrente sustenta que la Legislatura local en los artículos Transitorios de la ley impugnada violenta la autonomía municipal y genera responsabilidades administrativas al disponer la obligación de los Ayuntamientos de ajustar su marco normativo a las disposiciones de la Ley de Deuda Pública, con lo cual intenta dejar sin efecto lo pactado mediante diversos convenios o contratos celebrados con anterioridad a dicha ley, lo que se considera infundado, pues dichos preceptos únicamente

contienen el esquema de transición entre la abrogación de la Ley de Deuda Pública anterior y la ley que ahora se reclama, destacando de alguna manera que dispone además la derogación de todas aquellas disposiciones que se opongan a esta nueva ley, lo que no violenta los principios de legalidad, seguridad jurídica y autonomía municipal, ni genera responsabilidades administrativas, ya que no dispone obligación alguna para los Ayuntamientos de ajustar su marco normativo a las disposiciones de la Ley de Deuda Pública reclamada, por lo que no tiene por consecuencia dejar sin efecto lo pactado mediante diversos convenios o contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley.

El señor Ministro Franco González Salas indicó tener interrogantes respecto de lo señalado en la página ciento treinta y cuatro del proyecto que en su penúltimo párrafo indica “que obra sobre el pasado”, estimando que no es así, sino que lo que implica el precepto Transitorio es que todos los contratos se tendrán que registrar a partir de la entrada en vigor la ley, por lo que propuso que se suprimiera esta expresión que podría generar confusión de que sí pudiera haber un viso de retroactividad en la aplicación, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Valls Hernández.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto número 7 del considerando sexto, se aprobó por unanimidad de votos de los señores

Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis del considerando sexto en cuanto propone declarar infundado el planteamiento de invalidez identificado con el número 8, en el que la parte recurrente considera que los Municipios del Estado de Querétaro no se resisten a ser fiscalizados, sino que encuentran en la ley impugnada diversas violaciones a sus atribuciones que transgreden lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución, al no establecer el procedimiento mediante el cual se cumplirá con los principios que en ella se consagran, lo que se estima infundado pues dicho ordenamiento sí establece los procedimientos para dar cumplimiento a los principios que derivan de la Constitución para la contratación y administración de la deuda, tanto del Estado como de los Municipios del mismo, además, de que se debe distinguir que la fiscalización de la actuación de los Municipios no sólo respecto de la aplicación, control y manejo de su deuda, se lleva a cabo en cumplimiento a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el punto número 8 del considerando

sexto, se aprobó por mayoría diez de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, en tanto que el señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto concurrente.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos los que se aprobaron, por unanimidad de votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, con salvedades, y Presidente Silva Meza, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 4 y 6 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve.

TERCERO. Con la salvedad indicada en el resolutivo anterior, se reconoce la validez de la Ley de Deuda Pública

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve, en los términos del último considerando de la presente resolución.

CUARTO. *Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguirre Anguiano reservaron su derecho para formular, en su caso, voto concurrente o particular.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta de manera conjunta con los siguientes asuntos:

II. 2. 43/2009

Controversia constitucional 43/2009 promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 20 de marzo de 2009, particularmente en sus considerandos Cuarto y Noveno, y artículos 1, párrafo último, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14, 16 y los transitorios Tercero y Cuarto. En el proyecto modificado formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propone: “**PRIMERO.**

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 4 y 6 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve. TERCERO. Con la salvedad indicada en el resolutivo anterior, se reconoce la validez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve, en los términos del último considerando de la presente resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II. 3. 44/2009

Controversia constitucional 44/2009 promovida por el Municipio de Corregidora, Estado de Querétaro, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el 20 de marzo de 2009, particularmente en sus considerandos Cuarto y Noveno, y artículos 1, párrafo último, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 14, 16 y los Transitorios Tercero y Cuarto. En el proyecto modificado formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propone: “*PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos*

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

4 y 6 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve. TERCERO. Con la salvedad indicada en el resolutivo anterior, se reconoce la validez de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno “La Sombra de Arteaga” el veinte de marzo de dos mil nueve, en los términos del último considerando de la presente resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

Sometida a consideración la propuesta consistente en ratificar las votaciones expresadas en la controversia constitucional 42/2009 resuelta previamente, en votación económica, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que ambos asuntos se resolvieron en los términos indicados, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes seis de junio del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las catorce horas con diez minutos.

Sesión Pública Núm. 61

Jueves 2 de junio de 2011

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.