

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
91/2003	<p style="text-align: center;">ORDINARIA DIECISÉIS DE 2005.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN CONTRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE 2001, CONTENIDAS EN LOS OFICIOS DEL AED/DGAE/232/2003, AL AED/DGAE/258/2003, Y DEL AED/DGAE/316/2003, AL AED/DGAE/322/2003, DE TRECE DE AGOSTO Y DE OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRES, TODOS SUSCRITOS POR EL AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</p>	3 A 37, Y DE LA 38 A LA 43

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
	ORDINARIA CATORCE DE 2005	
877/2004	AMPARO EN REVISIÓN promovido por Banco Nacional de México, S. A., integrante del Grupo Financiero Banamex, S. A. de C. V., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos del 14 al 29, Transitorios Segundo y Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, así como del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)	44
945/2004	AMPARO EN REVISIÓN promovido por Banco Nacional de México, S. A., contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de los artículos del 14 al 29, Transitorios Segundo y Cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, así como del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)	45 Y 46

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 23 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

3

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
1550/2004	<p>AMPARO EN REVISIÓN promovido por BBVA Bancomer, S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer y coagraviados, contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, así como del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)</p>	47
ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005		
38/2003	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz en contra del Congreso y del Gobernador de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial estatal el 10 de marzo de 2003.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)</p>	48 A 75 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
VEINTITRÉS DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

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

(SE INICIÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 11:00 HRS.)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, por favor dé usted cuenta con los asuntos listados para este día.

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

Se somete a la consideración de los señores ministros, los proyectos de las actas relativas a la sesión pública solemne conjunta número seis, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Consejo de la Judicatura Federal, y de la sesión

pública número sesenta y tres, ordinaria, celebradas el veintiuno de junio en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno, las actas con las que se ha dado cuenta.

Consulto si en votación económica, ¿se aprueban?.

(VOTACIÓN)

APROBADAS.

Continúa dando cuenta, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2003. PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN CONTRA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE 2001, CONTENIDAS EN LOS OFICIOS DEL AED/DGAE/232/2003, AL AED/GAE/258/2003, Y DEL AED/DGAE/316/2003, AL AED/DGAE/322/2003, DE TRECE DE AGOSTO Y DE OCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRES, TODOS SUSCRITOS POR EL AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

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

PRIMERO: SE SOBRESEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO AL ARTÍCULO 20, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

SEGUNDO: SE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 77, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

TERCERO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS OFICIOS RECLAMADOS DEL AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, DIRIGIDOS, RESPECTIVAMENTE, AL SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO, Y AL SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, QUE SE PRECISAN EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA RESOLUCIÓN.

CUARTO: PUBLÍQUESE ESTE FALLO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra ponente, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente.

Señor presidente, señores ministros. Simplemente como ponente en este asunto, quisiera recordar el estado de cosas en las que se encuentra la discusión del presente asunto.

En la sesión anterior, comenzamos a analizar el fondo de este asunto, a través de la discusión de dos temas que vienen señalados en el problemario que con anterioridad les repartí.

El primero de ellos relacionado con que si las personas de derecho público pueden alegar o no infracción a los artículos 14 y 16 constitucionales para fundar sus pretensiones en vía de controversia constitucional; y el segundo de ellos, relacionado con que si las instrucciones contenidas en los oficios reclamados constituyen simples recomendaciones y que no causan afectación alguna, o bien son verdaderas órdenes que invaden la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal.

Por lo que hace al primer tema, quisiera recordarles que por unanimidad de votos se aceptó la tesis que viene planteando el proyecto, en el sentido de que sí es factible que las personas de derecho público puedan alegar en controversia constitucional infracción a los artículos 14 y 16 constitucionales, con el objeto de que las garantías referidas en estos artículos no solamente sean concebidas como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como principios constitucionales de carácter objetivo, capaces incluso de condicionar la validez de los actos institucionales, sobre todo cuando, como en el caso, y esto es importante porque en la tesis que se está proponiendo dentro del proyecto fue aceptada por unanimidad de votos por todos los ministros, por tres aspectos fundamentales:

El primero, porque se trata de actos en los que un Poder, está revisando a otro; el segundo, porque el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación, es decir, algunas ordinarias y

otras de carácter extraordinario; y la tercera razón, es porque cuando existe un régimen transitorio que altera los alcances de las atribuciones de un Órgano, pues sí es necesario analizar la fundamentación y la motivación en la que todos estuvieron de acuerdo que era prudente hacerles.

Por lo que hace al primer tema, en lo que se trata de actos en los que un Poder revisa a otro, pues evidentemente no queda lugar a duda en que el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, está revisando con motivo, o en el marco de la Cuenta Pública 2001, la actuación del Ejecutivo Federal.

Por lo que hace al segundo tema, es decir, que si el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación ordinarias y extraordinarias, también es, creo, ya de todos conocido y se justificó plenamente en el momento en que se discutió este tema, que en un momento dado la Auditoría Superior de la Federación tenía varios tipos de atribuciones para fiscalización, entre ellos el ordinario, que era precisamente en el marco del cual se estaba llevando a cabo esta revisión, que es precisamente la señalada para efectos de revisión de Cuenta Pública, y que evidentemente, el Título Cuarto establecía otras posibilidades de fiscalización, con procedimientos distintos, con efectos también distintos, y en circunstancias de procedencia totalmente diferentes; esto independientemente de las otras facultades que el propio artículo que establece las atribuciones del Auditor Superior de la Federación contempla en su fracción número XX.

Sobre esta base, es importante determinar que estamos en el marco de revisión de la Cuenta Pública 2001, y que en este marco de revisión de Cuenta Pública 2001, quiero traer a colación algo que en corto me mencionó la señora ministra Sánchez Cordero, y que me parece una situación muy interesante, y que desde luego tomo muy en cuenta porque es una situación inherente, total y absolutamente,

a lo que constituyen las facultades del Auditor Superior de la Federación, como es precisamente el principio de anualidad.

La Cuenta Pública tiene que tener un principio de anualidad porque así lo establece la Constitución en su artículo 74, porque así se establece en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior, y por esta razón la idea fundamental es que a través de la revisión de este procedimiento ordinario, o que podríamos denominar como tal, de fiscalización del Auditor Superior, se está llevando a cabo bajo la idea de que se está supervisando la Cuenta Pública de 2001, y que con el principio de anualidad que tan brillantemente toca don Juanito Díaz Romero, en el precedente 61/2004, y que también acogemos en el proyecto que les estoy presentando en este momento, y que se toma como parte inherente a las facultades del Auditor Superior de la Federación, por supuesto que se viola este principio. ¿Por qué razón?, porque en un momento dado se está pretendiendo fiscalizar, a través o en el marco de revisión de Cuenta Pública, programas que se iniciaron en 1995 y que se concluyeron en 1998. Que si bien es cierto que continúan teniendo efectos, porque de alguna manera se reportan dentro del Presupuesto de Egresos como deuda contingente, y en ese rubro son reportados; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ningún momento ha manifestado que estos rubros no puedan ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación. Solamente que debemos de tomar en consideración que si en un momento dado rige el principio de anualidad, lo que tiene que tomar en cuenta el Auditor Superior de la Federación, es que esa fiscalización debe hacerla dentro del marco, si es que la hace, tomando en consideración el procedimiento ordinario de fiscalización de Cuenta Pública; debe hacerlo dentro del marco de ese ejercicio fiscal que está revisando y para los efectos que se produzcan durante ese exclusivo periodo.

Entonces, nunca se ha prohibido, ni se pretende prohibir por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se haga una revisión de esa naturaleza, por eso yo agradezco a la señora ministra que me haya hecho esa observación, que evidentemente sí

está contemplada en el proyecto y que es algo que traigo a colación, porque si me parece inherente a las propias facultades y al propio procedimiento y a la propia procedencia de la revisión de Cuenta Pública.

Muchas gracias señora ministra.

Otra de las cosas que es importante mencionar, es que este procedimiento que se lleva a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación, que se inicia precisamente con la determinación de que se va a revisar el ejercicio fiscal de determinado año, en este caso concreto el de 2001. La idea fundamental es que primero se tiene que determinar, como lo hizo el Auditor Superior de la Federación en los oficios, ¿Qué es lo que va a revisar? ¿Qué es lo que comprenden sus auditorías de este año?. Primero determina qué es lo que va a revisar, después comunica esto a las autoridades o entes a los que corresponde esta revisión, designa a los auditores que se van a hacer cargo de llevar a cabo esta revisión; una vez que son designados estos auditores, se constituyen en las oficinas, piden la información correspondiente, llevan a cabo la revisión correspondiente y se llega a una conclusión, a una determinación; en la que puede decirse que evidentemente, o hay un problema de observaciones porque no se haya satisfecho, en opinión de los auditores, cabalmente el ejercicio de la Cuenta Pública, o bien puede decirse que esto se ejerció conforme se había determinado en el presupuesto correspondiente. Pero si se llega a determinar que algo no se ejerció de la manera en que se establecieron en los programas del presupuesto de egresos, entonces, procederán a las observaciones correspondientes que pueden en un plazo determinado ser o no solventadas; en todo caso, esto puede también dar lugar a alguna recomendación, recomendación que el proyecto reconoce, de manera totalmente abierta, que las simples recomendaciones que se emitan en este sentido, de ninguna manera pueden resultar impugnables ni afectarle absolutamente a nadie.

¿Por qué resultan impugnables en este momento?, porque del análisis que se hizo en las sesiones anteriores, llegamos a la conclusión, o al menos la mayoría de los señores ministros 8 – 3, si no mal recuerdo, llegamos a la conclusión de que se trataba de verdaderas órdenes, que se trataba no solamente de simples recomendaciones, sino de verdaderas órdenes que se sustituían de alguna manera en la función del Ejecutivo Federal.

Estas recomendaciones, yo quisiera hacer hincapié en esta situación, ¿Por qué razón?. Se trata de la determinación última, o de la resolución que se emite en este procedimiento de fiscalización. Esta resolución que se emite para decir que existen determinadas observaciones que hacer respecto del ejercicio del presupuesto público y que amerita que se formulen estas recomendaciones, se ha mencionado mucho si son o no susceptibles de impugnación. Y yo diría que hay dos posibilidades: si estamos en presencia de medios ordinarios de defensa, o si estamos en presencia de medios constitucionales de defensa. Yo diría si estamos en presencia de medios ordinarios de defensa de los cuales va a hacer uso el particular, es decir, la autoridad que resulte ser observada, la autoridad que resulte en un momento dado sancionada o a quien se le pida procedimiento resarcitorio, yo diría cuándo tiene posibilidades de impugnar estas recomendaciones, las simples recomendaciones no estaría en posibilidad de impugnarlas, cuándo nace su afectación, cuándo nace su derecho, su interés jurídico, en el momento en que le fincan una responsabilidad y se le establece una sanción, vía consecuencia, pues puede impugnar esas recomendaciones que él puede considerar que no son base suficiente para el fincamiento de esa responsabilidad y de esa acción resarcitoria. Sin embargo, cuando el que está recurriendo es un ente del poder público como en este caso, en el que lo que nos está diciendo es la recomendación que en un momento dado y la pongo entre comillas, que se dice está emitiendo el Auditor Superior de la Federación, no es una recomendación, evidentemente no podemos esperar hasta que se finque una responsabilidad; en ese momento le está causando una afectación, por qué razón, porque

en ese momento cuando está de alguna manera sustituyéndose en las facultades del órgano ejecutivo, evidentemente está violando la Constitución y surge, nace el derecho del ente público, de poder promover una controversia constitucional como la que ahora nos ocupa.

Esto para mí es muy importante en cuanto al procedimiento, sabemos además cuál es la procedencia en este tipo de procedimientos de revisión de Cuenta Pública, la procedencia en este tipo de procedimientos se da para programas, para revisar sobre todo programas, ejecución, ingresos, egresos, desempeño, aplicación de financiamiento, cumplimiento con la ley y con los contratos o convenios en el ejercicio del gasto público, y aquí quiero también hacer hincapié respecto de alguna intervención que creo inquietó mucho al señor ministro Díaz Romero en la última sesión. Este tipo de procedencia que se da para que el Auditor Superior de la Federación pueda en un momento dado revisar todos estos programas, la ejecución de éstos, cómo se gasta el presupuesto público y que se haga en la cantidad, en la forma que ha sido programada, presupuestada y sobre todo aprobada, creo que es algo que vale la pena mencionar, por qué vale la pena mencionar, porque decía Don Juanito Díaz Romero, en un momento dado la revisión de programas y de ejecución que marca el artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Auditoría Superior, en un momento dado este artículo lo que nos está diciendo es, la revisión, puede la Auditoría Superior de la Federación, revisar los programas y su ejecución, se ajusten a los términos y montos aprobados. Creo que esto es algo que preocupa al señor ministro Juan Díaz Romero, que si en un momento dado este artículo dice, pueden revisarse programas y montos, entonces esto pudiera pensar que de alguna manera trae como consecuencia la posibilidad de que se revise un programa como el que se está pretendiendo hacer a través de los oficios impugnados.

Yo lo que diría es: esta fracción del artículo 14 de la Ley que señalamos, en un momento dado lo que está diciendo es la revisión

de programas y su ejecución para efectos del ejercicio del gasto público, es decir, que lo que se va a gastar, de alguna manera coincida con el programa que fue aprobado previamente por la Cámara de Diputados, si en un momento dado, el Auditor Superior de la Federación lo que pretende es revisar el programa en sí, se estaría sustituyendo en la autoridad que emitió el programa, que conforme a la propia ley podría ser incluso la propia Cámara de Diputados. La pregunta es, ¿podrá el Auditor Superior de la Federación cuestionar los programas aprobados por la Cámara de Diputados? Yo creo que no, pero bueno, independientemente de esto, les digo, lo que se está pretendiendo a través de este artículo, es que se revise que el gasto, el ejercicio del presupuesto coincida con los programas aprobados con anterioridad, a eso se está refiriendo, y si bien es cierto, es decir, que cumplen con esos programas y que en un momento dado fueron aprobados con anterioridad, pero además una situación importante es que estos programas de alguna manera tienen una época de haberse emitido, y si tienen una época de haberse emitido, evidentemente que en el presente caso, nos encontramos con una norma de tránsito muy importante que no podemos soslayar.

Los programas de capitalización y compra de cartera se inician en 1995 y se concluyeron en 1998, qué quiere decir esto, bueno que se iniciaron y se concluyeron bajo la vigencia de la ley anterior, bajo la vigencia todavía de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y en un momento dado, si es que se tendrían que haber revisado en el momento en que se revisaron las cuentas públicas correspondientes a cuando este programa se estaba emitiendo, podrían haberse hecho a la luz de esta Ley, no de la actual Ley de Fiscalización Superior de la Federación y por otro lado, es importante recordar que la reforma constitucional entra en vigor en 1999, que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, tiene vigencia por motivo del transitorio, tanto de la reforma constitucional, como de la reforma legal para ser aplicada hasta el año 2000, qué quiere decir entonces, que si los programas concluyeron en 99, no podríamos aplicarles de ninguna manera una

ley que establece de alguna forma situaciones, hipótesis, procedimientos totalmente distintos porque necesitaría haber sido adivino en todo caso, necesitaría tener dotes adivinatorias para poder saber cómo iba a regular la nueva Ley una situación que se estaba dando con anterioridad, pero suponiendo que pensemos que estos programas siguen surtiendo efectos porque todavía están siendo reportados como deuda pública, siguen surtiendo efectos, por qué razón, porque hasta 2005, se hace efectivo el pagaré correspondiente a través del canje que se da FOBAPROA-IPAB, entonces, si se siguieron reportando a través de todos esos ejercicios fiscales, la Auditoría Superior de la Federación, por supuesto que tiene facultades para poder fiscalizar lo que durante esos períodos se van dando año con año en la revisión de cada una de esas cuentas, pero va a volver atrás a la revisión de los programas, no, va a revisar el ejercicio que se está llevando a cabo en cada año concreto, eso es lo que en un momento dado nos dice la Constitución y la ley respecto del principio de anualidad, eso es lo que tenía que haber hecho.

Entonces, se le está negando a la Auditoría Superior de la Federación la posibilidad de revisar, de ninguna manera, ella tiene expedita su competencia para revisar, simplemente de hacerlo en los marcos que la ley y la Constitución se lo permiten, que es una cuestión muy diferente; por otro lado, decíamos que en un momento dado, el hecho de que el programa pudiera seguir surtiendo efectos con posterioridad, no se ha ejercido de alguna manera erogación alguna, pero sí se va a ejercer en el 2004, cuando se haga el canje correspondiente, qué no tiene facultades en 2006, para poder fiscalizar la Cuenta Pública de 2005, por supuesto que la tiene, ahora volvemos a lo mismo, el problema es qué va a fiscalizar, qué le permite la ley fiscalizar, lo que la ley le permite fiscalizar es la erogación, es el ejercicio, que éste cumpla con los requisitos que en un momento dado se establecieron en el programa correspondiente; qué es lo que se pretende revisar en estos oficios, se pretende revisar el programa mismo, que es lo que en un momento dado ni la actual Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ni la anterior

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, ni la Constitución le permite.

Entonces, yo sí quería en un momento dado traer a colación estas situaciones que de alguna manera sentí que inquietaron un poco al señor ministro Díaz Romero y que había encontrado algún problema de disensión entre el asunto 61 y el actual y yo lo único que quisiera decirle es que si bien es cierto que en el otro asunto, se estaba refiriendo a la revisión de contratos de energía eléctrica, lo cierto es que en éste, se está refiriendo a un programa de capitalización y compra de cartera, que de la misma manera en que en aquél, la autoridad se quería sustituir en el Ejecutivo para revisar la legalidad de esos contratos, ahora el Auditor Superior de la Federación, se quiere sustituir nuevamente en el Ejecutivo Federal, para revisar los programas de capitalización y compra de cartera, de los que no tiene facultad, ni constitucional, ni legal, muchas gracias señor presidente, nada más, perdón, concluir que la última parte, porque estaba haciendo la reseña de lo que había pasado, la última parte de la sesión, estuvo referida ya al segundo tema del problemario que estaba relacionado, con que si los oficios eran meras recomendaciones, o en un momento dado eran órdenes, esto ya lo habíamos aprobado 8-3, ya se había votado y lo único que quedó ya pendiente de votación señor presidente, fue el determinar si esta determinación, esta orden imperativa, de alguna manera restringe o vulnera la esfera de competencia del Ejecutivo Federal y con ello pudiera considerarse suficiente para invalidar los oficios correspondientes. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como ustedes recordarán la sesión anterior concluyó cuando se votó que procedía entrar a votación de un tema, en la sesión de hoy el señor secretario dio cuenta y yo iba a recordar lo que ahora estoy haciendo, pero pidió la palabra la ministra ponente y es normal que cuando la ponente o el ponente piden la palabra, aun antes de que se haga cualquier otro planteamiento, se le otorgue la palabra, yo en principio pienso que habiendo sido muy interesante todo lo que dijo la ministra,

probablemente por las inquietudes a las que fue haciendo referencia, pues en realidad como que alteró lo que debía ser ya la consecución del objetivo votado, en ese momento no se votó porque se acabó el tiempo y yo ni siquiera iba a poner a consideración el proyecto, porque se había ya votado, que se votara el asunto en este punto, yo solamente me permitiría hacer una pregunta a la ministra ponente ¿usted al hacer su exposición que traté de seguir con cuidado, abordó algunas cuestiones que usted trata posteriormente en su proyecto, esto significaría que en relación con este tema, usted complementarías para que se entienda con mayor cabalidad lo relacionado con las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, en lo que ha ido manifestando sobre la anualidad, sobre estas aplicaciones retroactivas de una ley que no estaba en vigor en la época en que se produjeron los hechos sobre los que se hicieron estas observaciones o se dieron estas órdenes, a eso equivaldría su exposición?.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, yo creo que esto ilustra muy claramente lo que sería ya el contexto de un engrose en esta materia y señor secretario tome la votación como ya se había ordenado por la votación establecida en la sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Perdón señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: La señora ministra Luna Ramos trató también el Tercer Tema, lo desarrolló, pero si se lleva a cabo la votación, eso ya no va a tener contestación, ni estudio, ni análisis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno yo entiendo que la ministra simplemente quiso hacerse cargo de algunas cuestiones que la inquietaron, pero si la votación que tomamos en la ocasión anterior fue en el sentido de que en esta ocasión ya se tomara la votación, pues yo creo que estaríamos faltando a una votación ya tomada por el Pleno, y para mí, si esto se cuestiona, pues tan sencillo como volver a preguntar al Pleno si se toma la votación o no se toma o reabrimos otros temas. Señora ministra tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente. Bueno yo tomé la palabra ya después de que lo hizo el señor ministro Juan Díaz Romero precisamente por las inquietudes que yo tenía, en relación a la votación que se iba a tomar; es decir, para mí, la votación iba a ser en el sentido de si se invadía o no la esfera de competencias del Ejecutivo Federal; esa era la votación. Sin embargo, yo dije, para poder asumir una posición en esta votación, yo sí necesitaría saber otras situaciones, por ejemplo: Cuál fue la ley aplicable, cuáles eran las atribuciones de la Auditoría Superior de Fiscalización, más bien de la Contaduría Mayor, en ese momento o de la Ley de Fiscalización en otro momento; entonces, para mí me parece importantísimo lo que acaba de señalar la ministra Luna Ramos, porque para poder tomar una votación de invasión de esferas, cuando menos en mi opinión, yo sí requiero los otros temas, y hacernos cargo de los otros temas para establecer efectivamente la invasión o no de esferas; y en ese sentido, por eso yo pedí la palabra en la ocasión anterior, y que no estaba en aptitud de votar, porque me parecían de vital importancia, de suma importancia, para decidir la invasión de esferas, las atribuciones del Auditor Superior.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor secretario, tomemos votación, si votamos como se había decidido la ocasión anterior o si todos los ministros tienen dudas e inquietudes, y por lo mismo,

entramos a reabrir temas que ya se había en principio decidido que estarían sujetos a la votación decisiva.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Debe cumplirse con lo votado ayer.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Dado el sentido de la votación mayoritaria del martes que fue ocho-tres, me parece que podemos votar directamente la cuestión de la invasión de esferas.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Yo quisiera fundar la razón de por qué considero que debe oírse, es obvio que ya se tomó la determinación por el Pleno, de que debe votarse. Pero este asunto es muy importante, creo que si hay un resquicio de duda, cuando menos, debemos ventilarlo, yo por ejemplo, después de la intervención que tuve ayer, y cotejándola con lo que dijo hace unos momentos la señora ministra ponente, me hace reflexionar grandemente; entonces, si así de una manera muy seca, entramos a votar, como que dejamos de lado las observaciones que se pudieran hacer en este tema que es tan importante, y de gran trascendencia para la República, por eso, creo yo que, al no ser que al tomar la votación, cada uno vaya ampliando y explicando el sentido de su voto, porque de lo contrario, como que se coarta la posibilidad de manifestar la oportunidad.

Gracias, por tanto, creo que debe seguirse oyendo.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido que don Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En los mismos términos que votó el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Igual.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo, con las inquietudes del ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido, yo creo que independientemente del pronunciamiento que se ha hecho, en relación exclusiva respecto de la validez y contenido de los oficios, es importantísimo hacer los pronunciamientos que requiera, independientemente de la decisión que sea tomada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Yo, quiero manifestar que soy muy respetuoso de quienes han votado en el sentido de que no se tome la votación, y que esto deriva de la posición que han venido asumiendo en el largo de la discusión, pero quienes hemos estado convencidos de otra posición, pues no veo qué sentido tendría para nosotros el estar abundando en un problema sobre el que ya establecimos nuestras propias conclusiones, y si ésta es la posición de la mayoría del Pleno, pues pienso que no hay porqué seguir reabriendo temas, que estimamos que ya no son necesarios; por ello, yo estaría porque se tome la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos, en el sentido de que sí debe ya tomarse la votación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Bien!, tome la votación ya sobre el tema debatido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS. Sí señor presidente:

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Los oficios impugnados invaden la órbita de atribuciones del Ejecutivo Federal.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En tanto los oficios impugnados no son obligatorios, sino son recomendaciones, no pueden invadir la órbita competencial de la Administración Pública Federal.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo creo que sí invaden la esfera de competencia, y además, agregaría las razones que di en mi intervención anterior.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Señor presidente, podría expresar, que voy a pasar mi voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Naturalmente, señor ministro.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

En la vez pasada, quiero salvar un error que tuve, yo había dicho que habían entrado en vigor el mismo día, la Ley correspondiente al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, y la Ley de Fiscalización, no es exacto esto, corrijo eso. La Ley de Fiscalización, entró el veintinueve de diciembre de dos mil, y la Ley del IPAB, entró el veinte de enero de mil novecientos noventa y nueve; en realidad, la problemática se suscita de manera muy confusa, y la confusión proviene desde mi punto de vista, de la forma en que lo plantea el señor o la Auditoría Superior de la Federación. Si ustedes recuerdan a fojas veintiocho, y en la página doscientos cincuenta, se establece con toda precisión, que la auditoría va a fincarse respecto del ejercicio de dos mil uno, pero más adelante, uno se percata de que en realidad no es esta anualidad la analizada, sino que se está remitiendo con vistas a verificar la ejecución del programa de capitalización y compra de cartera vencida a años anteriores, que es a lo que yo me quería referir en estos momentos en que tomó la palabra la señora ministra; esto marca una diferencia muy importante, y aparece para mí, al menos muy claro, que la confusión debe decidirse, porque de entrada nos coloca en el año de dos mil uno, y recordemos que en el año de dos mil uno, ya la Auditoría Superior de la Federación, tenía determinadas facultades muy amplias, inclusive para formular órdenes o determinaciones vinculativas para los auditados, en cambio antes de dos mil uno, no las tenía; así, entramos por dos mil uno, pero nos encontramos de

repente que la ejecución que se verifica es la relativa al programa de capitalización y compra de cartera vencida, pero de los años anteriores, en donde de acuerdo con los artículos transitorios del IPAB, quien tenía facultades para ello, era la Contaduría Mayor de Hacienda, obviamente conforme a las normas que entonces se regían; de ahí pues que, como digo, es muy proclive a verificar este tipo de confusiones; sin embargo, y he estado verificando con todo cuidado todas estas cuestiones que son muy difíciles de entender y de resolver también, y dadas esas situaciones, yo me inclino por aceptar la proposición que hace la señora ministra Luna Ramos, porque efectivamente no puede en relación con el programa a que antes me he referido, en dos mil uno, hacer las observaciones, recomendaciones y órdenes que hace el Auditor Superior de la Federación, pude hacerlas efectivamente, pero más adelante cuando sea el momento oportuno en que se dé esa ejecución, la señora ministra ponente ha sido muy cuidadosa al decir, no se evita la actuación de la Auditoría, lo único que se le dice es, en el momento en que corresponda aplicas la Ley debida, y de acuerdo con estas breves notas esenciales a que me he referido y que yo hubiera querido que se ampliaran más, yo voto en favor del proyecto, con las adecuaciones que ha hecho la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuando, con la votación por favor señor secretario,

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el voto del ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En favor de la propuesta del proyecto en este punto concreto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Igualmente, en favor de la propuesta del proyecto en este punto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Bueno, yo estando de acuerdo con el ministro Díaz Romero, lo cierto es que ahorita se está votando únicamente la invasión de esferas, entonces, sería salirme de la votación, en los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En los términos del voto de los ministros Góngora y Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto, con las adiciones derivadas de la intervención que tuvo la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y que a mi pregunta, afirmó que se integrarían al proyecto y que debo entender, coinciden con lo manifestado por el señor ministro Díaz Romero, que incluso con su calidad pedagógica lo describió con tanta nitidez, que yo desde luego supondría que así se incorporara al proyecto y que aunque está apuntando algunas cuestiones que no habían sido propiamente tratadas, pues indudablemente que enriquecen el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de 8 votos en favor del proyecto en este aspecto.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

Al parecer, difiero de la óptica en cuanto al avance del proyecto; cuando intervine sobre este punto concreto de la discusión, aseguré muy convencido de que se trataba de la interpretación directa de la Constitución sobre facultades del ente auditor, ¿si en su ejercicio de fiscalización puede o no dar instrucciones concretas y precisas a los entes auditados?, ya ha prevalecido el criterio de que no puede hacerlo, es un auditor externo sin facultades para sustituirse a los entes auditados.

Ahora bien, desde mi punto de vista, esto no le pone fin al problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No está definido, yo iba a someter otra cuestión posteriormente.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Perfecto, gracias señor. Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: No ministro, yo me adhiero a lo que está diciendo el ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces en este aspecto, la votación señor secretario la repite por favor, tengo duda en torno al voto de la ministra Sánchez Cordero, es.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Perdón ministro, lo que pasa es que yo si me adhiero a la propuesta del ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

¿Entonces señor secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Son mayoría de 8 votos señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces en este punto, se queda aprobada la ponencia por esa mayoría.

Surge un nuevo problema, por lo pronto el efecto de esta decisión es la nulidad de los oficios; el señor secretario dio cuenta con el proyecto original, en donde aparece algún resolutivo en donde se reconoce la validez de ciertos preceptos, esto seguramente se tendrá que modificar, porque ya se había señalado que propiamente no había impugnación de preceptos; esto tendrá que ser materia de aclaración en el momento en que finalmente se defina todo el proyecto; pero ahora, como lo apunta el ministro Ortiz Mayagoitia, tendría que discutirse y votarse, ¿si con esto quedaría ya superado el problema fundamental o si habría necesidad de entrar al análisis de otras cuestiones?

Entonces someto a la consideración del Pleno este tema y posteriormente votaríamos para que el Pleno decidiera, qué es lo que procede hacer.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

Yo pienso, que la decisión alcanzada deja sin efectos la parte de los oficios que hemos considerado como una orden indebida, que interfiere en la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, pero quedan en pie las observaciones y las recomendaciones que proceden de esta auditoría; en consecuencia, creo que es muy importante que analicemos si estas observaciones se emitieron legalmente o debe también invalidarse; por lo que, se me hace necesario abordar los siguientes temas, y digo los siguientes, porque se ha hablado hasta ahora de la aplicación de la Ley de Fiscalización, pero los oficios están fundados tanto en esta ley como en preceptos transitorios de la Ley del IPAB, habrá que ver a la luz de estos dos sistemas que utilizó en paralelo y bajo una misma acción la auditoría, si tienen o no justificación las observaciones, allá va encaminada toda la defensa del actor; en mi opinión debemos seguir con otros puntos del examen hasta donde sea necesario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el tema a discusión, señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Yo no recuerdo si hemos discutido abiertamente el siguiente tema; ¿Qué es lo que reclama el actor en esta controversia? Reclama que en dos mil uno, sin que hubiere existido gasto, ni ejercicio de recursos, por razón de los programas para entonces pretéritos de capitalización y compra de cartera, y habiendo estado aprobadas las Cuentas Públicas correspondientes por la Cámara de Diputados, en este momento la Auditoría Superior de la Federación, ejerciera, según su parecer, atribuciones para practicar auditorías; para mí, es claro que no tenía esas atribuciones; ¿Por qué para mí es claro que no tenía esas atribuciones? Bueno, para mí es claro que no tenía esas atribuciones, por lo siguiente: Porque siendo un organismo de auxilio y apoyo a la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de

la Federación, tiene que cumplir con los plazos y con los términos del artículo 74 constitucional, fracción IV, en algunos de sus párrafos. ¿Esto qué quiere decir? Que cualquier deficiencia, insuficiencia o deficiencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los plazos que le marca la ley, van en perjuicio de todos indudablemente; por otra parte, el cumplimiento de plazos fatales que marca la Constitución, pueden dejar fuera de la urganza contable alguna situación anómala de las Cuentas Públicas, sí, para mí, por supuesto que sí, entonces, encontramos una tensión entre dos situaciones, la necesidad de cumplimiento de los plazos que marca la Constitución y la probabilidad de insuficiencia, deficiencia o qué sé yo, en la práctica de las operaciones de apoyo a la Cámara de Diputados. ¿Esto qué quiere decir? Para mí, quiere decir claramente que fuera de esos plazos y cuando no se está en la revisión de la Cuenta Pública correspondiente, carece en absoluto de atribuciones la Auditoría Superior de la Federación, para practicar ese tipo de auditorías, de lo que se sigue, según mi parecer, que en este caso, en la especie, no puede mantenerse ningún concepto de observación derivado de auditorías ilegales, de auditorías carentes de fundamento, y eso lo pongo a su consideración, a más de decir, no creo, como lo dijo la señora ministra ponente en su momento, que existan atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación para contradecir lo que dijo la Cámara de Diputados. Yo creo que un órgano de auxilio y de apoyo no puede hacerlo, a más de que estas decisiones, pienso yo, están amparadas por un principio de definitividad, si no fuera así se jugarían las contras a la seguridad jurídica, que es el valor importante que trata de proteger la Constitución. La Constitución trata de proteger, por un lado, el rendimiento claro y transparente de lo hecho con los dineros público, y por otro lado, la seguridad jurídica de que quienes se correlacionan con este ejercicio puedan tener un punto terminal en sus responsabilidades; la atención entonces de estos valores cómo las vamos a resolver, permitiendo que se violente la seguridad jurídica porque fuera de los plazos y oportunidades que marca la ley ante la posibilidad de alguna cuenta truncada por decirlo en forma genérica pueda intervenir la Auditoría

Superior de la Federación, o que prime el valor seguridad jurídica, y que lo que por desgracia a la Auditoría Superior de la Federación, por falta de apoyos, insuficiencias o deficiencias, se le haya escapado, quede en esa oportunidad concluido y finito. Yo creo que el valor seguridad jurídica es el que debe prevalecer. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el tema a discusión del Pleno. Señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Quiero dar mi opinión, bueno, no sé si ya votamos que debe seguir adelante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno no, lo que ocurre es que ahorita estamos, desde mi observación, discutiendo si es posible seguir adelante, lo que ocurre es que usted hace un planteamiento que sustenta razones para seguir adelante en la medida en que dice: Solamente hemos anulado los oficios en un aspecto en que se planteó una violación directa a la Constitución. El señor ministro Aguirre Anguiano sostiene un punto de vista diferente y dice: No tenemos por qué seguir adelante, porque todo lo que tiene que ver con atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, ya fue analizado y fue lo que llevó a la conclusión de que son nulos los oficios. ¿O no es así señor ministro?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Que en el momento en que tuvo la iniciativa de auditar, como lo hizo en dos mil uno, no tenía atribuciones para hacerlo; entonces existiendo éste, por llamarlo en alguna forma, vicio de origen, no nada más algunos de los contenidos de los oficios son reprobables, sino toda la actitud significada contenida en dichos oficios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero le insistiría en si está de acuerdo en mi interpretación de que de acuerdo con lo que usted ha expuesto ya no tendría por qué seguirse estudiando los demás

temas, porque piensa que ya todo quedó agotado en la votación que tuvimos.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Es correcto, si suprimimos el antecedente, no puede existir otro consecuente plausible.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, entonces señor ministro habiéndose aclarado, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Para insistir en la necesidad de que abordemos, cuando menos el tema siguiente que es el tres; en el tema dos votamos si una orden precisa y concreta dictada por el Auditor a los entes auditados, invade esferas del Ejecutivo, y contestamos, sí; en el tema tres, que aparece en la página quinta del problemario, se nos pregunta: La Auditoría Superior de la Federación aplicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia. Y se da la respuesta que externó el señor ministro Aguirre Anguiano, es decir, estamos en los dos extremos del procedimiento, ya dijimos que el punto final, orden, es indebido, ahora nos situamos en el origen de la auditoría, ¿estuvo bien hecha esta fiscalización?, los efectos son muy distintos si efectivamente, hubiéramos destroncado los actos impugnados desde su origen, yo estaría de acuerdo en que el asunto ya concluyó, pero lo único que votamos, aunque algunos de los señores ministros, para emitir su voto, dieron razones sobre la legalidad de la auditoría, lo único que votamos es, el ente auditor, no debe dar órdenes a los auditados”, después de hacer observaciones y recomendaciones, si las solventan o no las solventan, habrá otros procedimientos diferentes que conduzcan a otras situaciones y resoluciones, pero nunca a ordenar lo que el auditado debe hacer.

Ahora, dentro de sus facultades normales, la Auditoría está capacitada constitucional y legalmente, para fiscalizar, para hacer observaciones y para hacer recomendaciones.

Al decir nosotros lo que estuvo mal es la orden, yo advierto que quedan en pie las observaciones y las recomendaciones, para lo cual es necesario dar respuesta al tema tres, si estas observaciones y recomendaciones se emitieron dentro de un procedimiento legalmente llevado o si el propio procedimiento adolece de irregularidades, porque como ya se ha dicho, se está aplicando la Ley actual a sucesos acaecidos bajo un sistema normativo diferente.

De ahí mi insistencia señor presidente, en que debamos seguir adelante y votar cuando menos el tema tres.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Recuerdo lo siguiente señor ministro, cuando terminó su intervención la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, yo me permití preguntarle, si el propósito de ella, era enriquecer su proyecto con esta temática.

Incluso, el ministro Góngora había dicho: “es que está refiriéndose al tema tres”. El ministro Díaz Romero, precisamente sustentó su voto, en argumentos, que él enriqueció, relacionados con lo que la ministra Luna Ramos, había ya dicho, que formaba parte de su proyecto.

Yo al emitir mi voto, puse hincapié en ello, que era un proyecto enriquecido ya por el análisis de esta problemática, que desde mi perspectiva, tenía que ver ya, con la orden misma.

La ministra Sánchez Cordero, tengo entendido que cuando ella también especificó, que su voto estaba en razón de lo que había dicho el ministro Díaz Romero, también así entendió que se había hecho la votación, y creo que el ministro Aguirre Anguiano, por su intervención, pues da con sus palabras lo que había sido ya materia de esa exposición.

Entonces, como que yo entendería que el voto que usted emitió, fue sobre el proyecto original, pero no sobre el proyecto fortalecido por ese análisis que hizo la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Señor ministro.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En mi óptica personal, son dos temas diferentes, uno era interpretación directa de la Constitución y otro es aplicación de las leyes al caso concreto; sin embargo, dada la explicación que usted acaba de dar, y que efectivamente algunos de los señores ministros dieron razones de legalidad del procedimiento de auditoría para emitir su voto, haría yo la moción, señor presidente, si el Pleno estima que con esta decisión han quedado invalidados los oficios desde su origen, ahí si yo no tengo nada más que decir, pero si la mayoría del Pleno dice: “no, lo único que se anuló fue la orden, pero subsisten las observaciones”, nos faltaría materia de litigio.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente, nos ilustra el señor ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de hacer distinción entre los oficios que se vienen impugnando, yo quisiera leer fundamentalmente a lo que se refieren aquellos oficios, que son fundamentales, de acuerdo con los que nosotros dijimos, creo que por una mayoría de ocho votos, de que sí son órdenes, dice así, copio la parte fundamental: “Como resultado de dicha revisión y con fundamento en los artículos tales, de la Ley de Fiscalización y del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, esta entidad fiscalizadora, formula las recomendaciones que se detallan en el anexo de este oficio a efecto de que la entidad fiscalizada a su digno cargo, adopte las medidas o ejerza las acciones que procedan y las haga del conocimiento de esta Auditoría Superior de la Federación, dentro del plazo improrrogable de cuarenta y cinco días, contados a partir de la recepción del presente, haciendo constar que en caso de no recibirse la información solicitada dentro del plazo concedido, se promoverá la instauración de los procedimientos administrativos correspondientes con motivo del incumplimiento a este requerimiento.

Creo que sobre este tipo de oficios no queda duda de que efectivamente tiene una pretensión vinculatoria sobre el ente auditado, pero también observo que todos los demás oficios, aquéllos que van a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y también al IPAB y también a la Secretaría de la Función Pública, creo que se llama ahora, aunque no reiteran esa orden, de hecho, están haciéndolo, porque dice el que se manda a la Secretaría de Hacienda: se reitera o los que se remiten, la necesidad de que esa dependencia a su cargo, en su carácter de fideicomitente del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, implemente las acciones que permitan sustituir los créditos o disminuir de los pagarés o de las obligaciones el monto de tanto, a valor histórico correspondiente a los tales créditos menores a tanto, incluidos en la compra de cartera originadora de flujos del tramo "X", aquí la institución bancaria, por el fondo de protección al ahorro bancario, lo mismo le dice el Auditor, a la Secretaría de Función Pública y no solamente eso, sino que le dice: "te encargo que vigiles estas observaciones, "recomendaciones" (entre comillas, que he dado).

Y si por otra parte, vemos que de acuerdo con la demanda, lo que viene impugnando la parte actora, es precisamente este aspecto relativo al programa de compra de capitalización y compra de cartera vencida, yo creo que todos los oficios, si los vemos aisladamente, claro que no, no tienen mucho filo, pero si lo vemos en el contexto general de los otros oficios, pues no son más que lo mismo, pero, en el momento en que nosotros decimos, está haciendo, está verificándose una invasión de esferas de competencia o se está yendo, está invadiendo competencias que son del Ejecutivo, en ese momento estamos manifestando que todos estos oficios se caen, solamente en cuanto se llevan a cabo en el programa correspondiente, claro, esto a reserva de lo que con mejor opinión digan los señores ministros.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

La distinción que hace el ministro Ortiz Mayagoitia, me parece muy interesante y creo que es importante el que nos las haya planteado, porque efectivamente nos permite resolver aquí la cuestión efectivamente planteada, creo que, al menos así lo entiendo yo, lo que nos está planteando es lo siguiente:

Veamos los oficios en su integridad y démonos cuenta que por una parte hay órdenes y por otra parte hay recomendaciones; ya resolvimos lo de las órdenes, dejamos de lado el tema de las recomendaciones; ahora entonces entremos al análisis de la fundamentación y motivación de tales recomendaciones y me parece importante esto porque sí nos permite resolver todos los temas que aquí se han hecho valer.

Sin embargo, yo viendo la demanda, estoy en la página 37 del proyecto y particularmente después en las páginas 42, 48, etc., me parece que toda la litis que planteó el presidente de la República, está encaminada a demostrar que en estos casos o viene a impugnar simplemente el carácter de las órdenes, no me parece que el presidente haya hecho esta distinción entre órdenes, entre recomendaciones, etc., sino que él, específicamente está definiendo este carácter. Y en la página ciento noventa y ocho, donde la Cámara de Diputados contesta su demanda, revisándola ahora, también la Cámara está encaminando sus defensas justamente a demostrar que no se trata de órdenes.

Entonces me parece que la litis está constituida en relación con este aspecto de las órdenes. Si nosotros empezamos (que es muy sugerente la propuesta de Don Guillermo) a tratar de reconstituir una litis para demostrar si las recomendaciones tienen o no tienen ese carácter, yo creo que estaríamos allí introduciendo un problema.

La pregunta que me parece importante responder es la que al final se planteaba el propio ministro Ortiz Mayagoitia, e independientemente de cuál haya sido el sentido de mi votación, ésta, la naturaleza, que es lo que creo que decía el ministro Díaz Romero, si lo entendí bien, la naturaleza misma de los oficios es la de órdenes; consecuentemente, no hagamos distinciones entre la parte del oficio que contiene órdenes, la parte del oficio que contiene recomendaciones, sino, como decía él, destronquemos el oficio y en ese sentido creo que es como podríamos proceder a una votación. Lo otro de irlo separando me parece que variamos la litis y vamos a entrar en un tema complicado, porque además no está constituida así la propia litis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Continúa el tema a la consideración de este Cuerpo Colegiado.

Yo me atrevería a dar mi punto de vista. Tengo la impresión de que esto de dividir los oficios pues podría llevar incluso a que advirtiéramos que también hay recomendaciones y entonces en cuanto a las recomendaciones que desglosaríamos de los oficios, pues habría que sobreseer en el juicio, pues son simples recomendaciones. Que hay observaciones y que hay órdenes; para mí los oficios son un todo y finalmente los oficios culminan con las órdenes que sustentadas en esas observaciones, llevaron a esa definición y por ello, pues desde mi punto de vista, al haber ya considerado que eran inconstitucionales las órdenes, pues me parece difícil que subsistan las observaciones. Claro, siempre que busca uno comparaciones -esto es un poco la deformación que tenemos quienes hemos estado en la cátedra- corre uno el riesgo de falsear lo que se está viendo, pero me parecería algo similar a lo que ocurriría en una sentencia que tiene diferentes consideraciones y finalmente llega a la conclusión de reconocer la validez o declarar la nulidad de ciertas impugnaciones y que esto diera lugar a que dijéramos: La validez está mal, pero vamos a ver ahora cómo estuvieron las consideraciones, y las consideraciones, pues ésta estuvo bien, ésta estuvo mal, y creo que para efectos pedagógicos sería muy interesante porque definiríamos muchísimos temas e

iríamos propiamente sustentando criterios que probablemente podrían ser muy enriquecedores.

Pero si ya hay un motivo por el que aquello en los que concluyeron los oficios, que fueron las órdenes, es inconstitucional, y no solamente por las razones que originariamente contenía el proyecto en este tema, sino adicionadas con las razones que adicionó la ponente al iniciar la sesión, pues como que no veo cómo vamos a ir examinando esas cuestiones; como que sería para mí deformar el acto que estamos examinando, o los actos que estamos examinando. Tengo la impresión de que la posición del ministro Ortiz Mayagoitia sería la siguiente: Ya definimos que las órdenes son inconstitucionales, pero siguen las observaciones. Ahora vamos a definir si las observaciones son o no constitucionales. Pero ésta no fue la intención de la Auditoría Superior de la Federación, porque precisamente en razón de las observaciones emitió sus órdenes.

En fin, es como yo contemplo el problema y por ello pues en su momento, si es que no hay razones que me convenzan de lo contrario, pues yo votaré por que ya no se siga examinando este tema.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Solamente esta última precisión, señor presidente. Pasa a la Auditoría Superior de Fiscalización, para revisión, el resultado de la Cuenta Pública de dos mil uno, y hay, en primer lugar, un acto de revisión de la Cuenta Pública de dos mil uno. Dentro de esta revisión, se ordena la auditoría número ciento noventa y nueve, se giran oficios a diversos entes, que todos vienen como actores aquí, representados por el titular del Ejecutivo, diciéndoles: Has sido incluido en la revisión de la Cuenta Pública del dos mil uno. Como resultado de la auditoría, se plasman en el acta de auditoría, seguramente, irregularidades; y como resultado de estas irregularidades que constan en la auditoría ciento noventa y nueve, se hacen recomendaciones. Es cierto que en el planteamiento de actos reclamados, como si fuera un

procedimiento judicial, lo único que se reclama es la última decisión, los oficios que ordenan hacer esto, pero hay conceptos de invalidez específicos, primero, sobre el ejercicio de facultades para revisión de la Cuenta Pública dos mil uno, a qué debió limitarse el auditor; segundo, sobre interpretación constitucional y legal en torno a aquella excepción que permite la revisión de ejercicios anteriores, cuando el programa deba seguir produciendo sus efectos durante varios años; y a eso se refirió la señora ministra cuando dijo: sólo es fiscalizable el tramo ejercido en la cuenta pública que se examina. Y de esto que consta en el acta de auditoría, puede tener distintas consecuencias jurídicas, además de la recomendación y el requerimiento para que se solvante. Todo esto es materia de litis, por eso mi pregunta es muy concreta: si al decidir lo que ya hicimos, enriqueciendo el punto decisorio con los conceptos de anulación que se refieren a legalidad en la práctica de la auditoría, los señores ministros estiman que se está invalidando todo lo reclamado, yo estoy satisfecho; pero si la decisión del Pleno fuera: no, solamente se eliminó el último tramo, la resolución final que contiene una orden indebida, pero subsiste en lo que afecta a estos entes fiscalizables la auditoría ciento noventa y nueve, las irregularidades allí asentadas, tenemos una parte de materia litigiosa todavía.

Esa es mi inquietud personal, si los señores ministros estiman: ya se invalidó todo, porque estuvo mal, pues digámoslo así, con toda claridad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. Señora ministra ponente, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias, señor presidente.

Sí, yo entiendo la preocupación del señor ministro Ortiz Mayagoitia y yo creo que le daría más congruencia a la resolución, el hecho de que nos pronunciáramos por todos estos aspectos.

¿Cómo veo, en un momento dado, la realización de la revisión de la Cuenta Pública? Se inicia, como él dice, con la selección de las

entidades auditadas; se les emite el oficio correspondiente, en este caso, de la auditoría ciento noventa y nueve; se designa a los auditores, se lleva a cabo la revisión, se concluye con el acta correspondiente, en donde, bien lo menciona el señor ministro, se establecen algunas irregularidades; y después de esto, se emiten los oficios en donde se hacen las observaciones y recomendaciones.

Él dice: en este momento lo que nosotros estamos invalidando es, exclusivamente, los oficios de recomendaciones y observaciones, porque estamos diciendo que se está substituyendo la Cámara de Diputados o el auditor superior de la Federación, más bien dicho, en las facultades del Ejecutivo Federal. Pero, de todas maneras, conforme la revisión de Cuentas Públicas establece en el procedimiento de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación, origina otro tipo de consecuencia. ¿Cuáles son este otro tipo de consecuencias? Que únicamente, al invalidar nosotros los oficios señalados, puede emitir el pliego de responsabilidades, con fundamento en el acta levantada, tomando en consideración estas irregularidades.

Entonces, esa es la preocupación del señor ministro Ortiz Mayagoitia, porque de alguna manera, si se deja viva esta posibilidad, se puede dar lugar a que se levante el pliego de responsabilidades; y, por tanto, a sanciones y a procedimiento resarcitorio, que es el que establece en este momento la Ley de Auditoría Superior de la Federación, que yo creo que resultaría un tanto cuanto injusto, porque si está siendo de alguna manera aplicada una ley que no correspondía, pues, entonces, no podría fincarle responsabilidad con base en algo que no tenía el fundamento adecuado para hacerlo.

Entonces, yo sí sería de la opinión, con base en lo que el señor ministro dice, de que se especificara en la resolución, que, evidentemente con fundamento en lo que ya habíamos quedado que se iba a agregar de: concepto de anualidad y de aplicación de ley

correspondiente, decir que, en un momento dado, quedan completamente invalidadas todas estas decisiones que llevarían al fincamiento de las consecuencias inherentes al procedimiento que marca la ley para la revisión de Cuenta Pública.

Yo no tendría inconveniente en que se especificara esto en el proyecto, que, además me parece muy correcto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo, sí comparto la inquietud de Don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

Y la señora ministra en su problemario, nos señaló el tema tres, la Auditoría Superior de la Federación, -dice ella, en pregunta-: ¿aplicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia?

Y esto es un problema –creo yo- esencial sobre la fijación de la litis, porque el proyecto de la señora ministra ponente, sostiene que la revisión ordenada en la auditoría 199, y las recomendaciones de los oficios impugnados, constituyen una segunda revisión al programa de capitalización y compra de cartera, de lo cual deriva que existe una aplicación retroactiva de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, porque dice: debió aplicarse la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vigente cuando se generó el programa.

Y, resulta que el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, introduce un cambio de situación en el programa de capitalización y compra de cartera, que modifica completamente su naturaleza, pues, en virtud de esta nueva normatividad transitoria

se pretendió desactivar la potencialidad de que créditos ilegales se tornaran en deuda pública.

Luego, el planteamiento de Don Guillermo, nos lleva –creo yo-, a tratar de analizar esto sin hacerlo a un lado, por la transparencia, por el interés de que todos los problemas planteados se solucionen, porque es la función de la Corte; el principio de exhaustividad que está en el artículo 17, yo comparto la opinión que ha desarrollado Don Guillermo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación a lo dicho por la ministra Luna Ramos, yo había entendido que ése era el sentido de los argumentos, si se quieren explicitar, pues, yo naturalmente no me opondría; pero me parece que esto es coherente.

Ahora, en cuanto a esto de la exhaustividad a que se refiere el señor ministro Góngora; si a un órgano jurisdiccional se le plantean conceptos de invalidez de múltiples temas; pero es suficiente uno de ellos para resolver el problema, pues, existen muchos precedentes de la Corte en los que se sostiene que ya resulta innecesario entrar al examen de conceptos de violación que llegarían al mismo pronunciamiento; no vamos a declarar varias nulidades o invalideces según los argumentos que se estén planteando, simplemente hay suficiencia de un argumento y ahí se acaba y con esto no se está faltando en absoluto a la función, eso corría el riesgo de llevar a que faltáramos a la función, si tuviéramos que examinar absolutamente todas las cuestiones que se plantean en todos los casos, porque entonces de una fórmula extraordinaria para lograr la dilación en la impartición de justicia como desgraciadamente está sucediendo con la computación, en que plantean argumentos que se sustentan en cincuenta tesis.

Entonces, estudiar cada uno de esos argumentos, cada una de esas tesis pues llevarían a esto, en lo que en cierto grado hemos caído, de sentencias de trescientas, cuatrocientas hojas, que en el plan internacional sorprenden a todos los juzgadores del mundo, que

dicen: Esto que hacen en México, es verdaderamente inconcebible y debo reconocer que un poco lo hemos propiciado nosotros por ser especialmente escrupulosos en que no quede nada sin estudiar, pero con la salvedad, nada de lo que sea necesario estrictamente, si algo ya lleva una conclusión pues ahí se tiene uno que detener y lo otro, pues sería de lujo, pero aun para efectos de jurisprudencia, no quiero usar latinajos, porque estoy muy lejos de estar cercano al dominio de el latín, pero cuando se habla de la razón en la decisión, eso es lo que propiamente constituye el criterio que se está sustentando en el proyecto y todo lo demás son adornos, adornos que ni siquiera genuinamente debieran llevar al establecimiento de tesis, porque no serían sustentos en la decisión, pero finalmente, es normal en un cuerpo colegiado que haya diferentes puntos de vista, es normal en las democracias y aquí hay un poco de democracia judicial, que sean las votaciones las que definan. De manera tal, que ya había planteado el ministro Ortiz Mayagoitia, cuál sería el sentido de la votación.

El ministro Gudiño ha pedido la palabra y ahorita se la concedo, simplemente concluyo la idea, señor secretario, **la votación sería en el sentido de, si la votación que tomamos se refiere exclusivamente a la etapa conclusiva de estas órdenes, que serían las órdenes mismas o se refiere integralmente a todos los oficios.**

Señor ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente, era exactamente para eso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Por favor tome la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Cómo no.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Las votaciones tomadas determinan la ilegalidad de la totalidad de los oficios.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo creo que el estudio lo voy a formular de una manera distinta. Es innecesario, puesto que el Pleno determinó que los oficios contienen órdenes y éstos invaden la esfera de competencia de la administración pública federal, con lo cual, desde mi punto de vista, quedó resuelta la litis planteada por el presidente de la República.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Invalidan totalmente los oficios.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Porque se continúe el estudio de los otros tres temas.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Invalidan totalmente los oficios.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Puesto que ya se clarificó que la señora ministra ponente va a adicionar esta parte resolutive que ya votamos y que se refiere a la ilicitud de todo el procedimiento de fiscalización, voto en el sentido de que la decisión alcanzada invalida todo el procedimiento de fiscalización.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Está resuelta la litis planteada.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual que el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: La decisión invalida todos los oficios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos en el sentido de que la votación y la decisión tomada resuelve integralmente lo planteado en la controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No necesariamente, no todo lo planteado, porque precisamente quedó en claro que hay muchos otros planteamientos, sino lo necesario para resolver la litis planteada. Bien.

Los puntos resolutiveos señora ministra ponente qué modificaciones sufrirían, porque este asunto lo hemos ido examinando a través de una temática que se presentó conforme a este problemario y recuerdo que hubo algún planteamiento en torno a la cuestión de constitucionalidad de leyes.

Señora ministra tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias.

El Primer Punto Resolutivo que estaba referido al sobreseimiento del artículo 20 lo eliminamos, porque recordarán ustedes que con la moción que hizo el señor ministro Ortiz Mayagoitia se determinó que prácticamente no se iban a tener como actos reclamados ninguno de los artículos que se señalaban, ni el 20 ni el 77, que es el que corresponde al otro punto resolutivo, entonces sí quedaría el Tercer Punto Resolutivo, que es el que señala la declaración de invalidez de los oficios reclamados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Perdón señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Hemos estilizado un Primer Resolutivo en el que se dice: Es procedente y fundada la presente controversia constitucional y lo cual da justificación al Segundo Punto: Se declara la invalidez de los oficios reclamados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Y por lo que toca a los preceptos, esto formaría parte de la parte considerativa, según lo establecido. Bien.

Pues habiéndose votado ya todos los aspectos, así se resuelve este asunto.

Tiene la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Se han promovido tres importantes controversias constitucionales en contra de las actuaciones de la Auditoría Superior de la Federación; las tres han sido perdidas, los Poderes y los niveles de gobierno se sienten agredidos con la actuación de la Auditoría; no existe la costumbre ni la cultura de que la administración de los recursos públicos sea controlada; la opacidad se niega a ceder terreno a la transparencia y al pleno control de cuentas.

Por otra parte, una concepción ortodoxa del principio de división de poderes no ha permitido comprender la nueva estructura constitucional del reparto de funciones y el papel de nuevos órganos que son producto de las transformaciones del estado contemporáneo y de la exigencia ciudadana de un manejo escrupuloso de la actividad estatal.

A la luz de los anteriores esquemas, la revisión de la Cuenta Pública era una función política, más que una efectiva función técnica de control, de corrección de las irregularidades y de castigo a quienes

hacen un mal uso de los recursos públicos. Sin embargo, al día de hoy, la existencia de estos nuevos órganos en el mundo que se incorporan a las constituciones, ha dotado a esta facultad de un verdadero contenido en donde se debe realizar un control efectivo de la actividad financiera de los Poderes y, en donde, ante el acrecentamiento de estas facultades de revisión y control, el principio de división de poderes se flexibiliza, pues hay que dar paso a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que los ciudadanos desean fervientemente salvaguardar.

Esta nueva realidad no ha sido del todo comprendida en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, lo que ha llevado incluso en la discusión de la Controversia Constitucional 61/2004, a que se la haya calificado como un Supremo Poder Conservador; sin embargo, a ello contribuye también una legislación oscura, que si no se concatena con los principios constitucionales, poco ayuda a la labor de la Auditoría Superior de la Federación.

Por lo anterior, me parece necesario realizar un llamado para el Órgano Reformador de la Constitución Federal y al Congreso de la Unión; es necesario que se realicen reformas constitucionales y legales, a fin de darle verdadera viabilidad y funcionalidad a la Auditoría Superior de la Federación, dotarle de herramientas jurídicas claras e inobjetables, para que juegue el papel que le corresponde en el control de la actividad financiera del estado; para ello, resulta indispensable la elevación a norma constitucional de sus facultades más importantes, en específico, las que significan una vinculación de los poderes públicos hacia las resoluciones de la Auditoría, de lo contrario, esta Institución que debería ser uno de los puntos estructurales de la transición democrática puede convertirse en otra expectativa más de la ciudadanía. Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Debo entender que esto formará parte del voto particular.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No señor presidente, ya he hecho muchos votos particulares, ya no quiero volver a hacer ni uno sólo en mucho tiempo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señora ministra tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias ministro presidente. Bueno yo quiero decir que, por supuesto no voté ni por la opacidad, ni por la no transparencia, ni porque esté yo en contra de una nueva estructura constitucional ni menos por el estado contemporáneo y la división de poderes; tampoco me referí al Supremo Poder Conservador, ni tampoco quiero no darle la viabilidad y la constitucionalidad de este órgano superior de fiscalización, simplemente para mí, resultó claro que la ley aplicable era la ley anterior a estas auditorías y que en un momento dado, la Corte tendrá oportunidad de pronunciarse respecto a estas nuevas atribuciones que contempla esta Ley de Fiscalización; entonces para mí, quedó clara la aplicación de una ley y de la otra ley y me quedó también claro cuáles eran las atribuciones en un caso y en el otro caso, entonces por eso es que en un momento dado yo pienso como dice la ministra Luna Ramos que nos tendríamos que pronunciar por estas nuevas atribuciones en la Ley de Fiscalización. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, yo creo que a todos nos quedaron claras muchas cosas, pero tal vez falte una votación final, simplemente para saber si se está a favor o en contra del proyecto, ya como está presentado, para la conclusión final y para efectos de claridad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Habría otra posibilidad, pero me parece que esto superaría el problema, aunque seguramente se va

a reflejar lo mismo que ya aconteció, que como este proyecto, fue siendo votado por diferentes partes y las votaciones fueron variando entonces para efectos de engrose, iba yo a sugerir que se tomaran en cuenta las votaciones que se fueron tomando, pero estoy de acuerdo en que más vale que cada uno precise: “estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, en esta parte, en contra” y así tendríamos la situación final.

Yo solamente añadiría que para mí, hay algo muy claro, que las decisiones del Pleno por diferentes votaciones, incluso no ha habido ninguna unanimidad, pues suponen que quienes votaron en las mayorías, consideraron que en México toda autoridad, incluyendo a la Auditoría Superior de la Federación debe estar sometida al orden constitucional y efectivamente si se modifica el orden constitucional pues estarán sometidas al orden constitucional modificado porque esto es lo que deriva claramente de nuestro sistema de supremacía constitucional y no llegué a escuchar en ninguna de las intervenciones que alguien pretendiera que su voto se sustenta en que queremos que se violente el orden constitucional. Temas debatibles, pero desde luego yo respeto plenamente a quienes han pensado diferente a lo que yo pensé, porque para ellos, de acuerdo con su punto de vista, muy legítimo, pues estos actos eran constitucionales y así lo sostuvieron y creo que están en todo su derecho de ser coherentes con sus convicciones.

Señor secretario, tome la votación ya en forma integral en relación con el proyecto, donde cada ministro hará sus salvedades en los puntos en los que en su momento votó en contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto en los términos de los ajustes propuestos por la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos que el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: También voto en favor.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: A favor del proyecto modificado, en los términos aceptados por la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En favor del proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de 8 votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, se simplificó y se aclaró, y finalmente cada quien definió cual era su posición ante el proyecto. Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, para solicitar a la señora ministra ponente que una vez concluido el engrose, me lo pase por favor para formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, el señor ministro Cossío, se reserva su derecho para formular voto particular, y se instruye a la Secretaría, para que una vez hecho el engrose, se le pase para ese efecto. Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, para pedirle al señor ministro Cossío, si no tiene inconveniente que adhiriera a su voto particular.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Ya no estando a mi cargo todo el voto, yo también pido al señor ministro Cossío, que me permita adherirme a su voto, que sería de minoría.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Como no señor ministro, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, se reserva a los ministros Silva Meza y Góngora Pimentel, su derecho de adherirse al voto del señor ministro José Ramón Cossío.

Bien, pues creo que es momento oportuno de hacer un receso, para que después continuemos.

(RECESO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

(EN ESTE MOMENTO SALE DEL SALÓN DE SESIONES DEL PLENO EL SEÑOR MINISTRO JUAN SILVA MEZA)

Señor secretario, continúe dando cuenta con los asuntos listados.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 877/2004. PROMOVIDO POR BANCO NACIONAL DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, INTEGRANTE DEL GRUPO FINANCIERO BANAMEX, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL 14 AL 29, TRANSITORIOS SEGUNDO Y CUARTO DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 2000, ASÍ COMO DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2000.

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en ella se propone.

PRIMERO: SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA, AUNQUE POR DIVERSOS MOTIVOS.

SEGUNDO: SE SOBREESE EN EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR BANCO NACIONAL DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, INTEGRANTE DEL GRUPO FINANCIERO BANAMEX, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, RESPECTO DE LOS ACTOS Y AUTORIDADES PRECISADOS EN EL PRIMER RESULTANDO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; “...”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno, este proyecto. Se consulta si en votación económica, ¿se aprueba? **(VOTACIÓN).**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos, en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE APRUEBA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 945/2004. PROMOVIDO POR BANCO NACIONAL DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DEL 14 AL 29, TRANSITORIOS SEGUNDO Y CUARTO DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 2000, ASÍ COMO DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2001.

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en ella se propone:

PRIMERO: SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO: SE SOBREESE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR BANCO NACIONAL DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA, RESPECTO DE LOS ACTOS Y AUTORIDADES QUE HAN QUEDADO PRECISADOS EN EL PRIMER RESULTANDO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; “...”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como ustedes advirtieron, no solamente en el asunto anterior, sino en éste y en el siguiente, los proyectos proponen sobreseer en el juicio, expresión que obviamente para quienes están en el campo del Derecho, y de manera específica de la impartición de justicia, resulta muy obvio, y que se refiere a aquellas situaciones que o antes de iniciado el juicio o dentro del juicio, hacen innecesario el que se haga un pronunciamiento estudiando los temas debatidos. Sobreseer en el fondo, equivale a no juzgar y en estos casos, qué es lo que acontece, se habían impugnado actos que en este momento ya no causan ningún perjuicio en la medida en que se estableció un nuevo programa y por lo mismo aquello, pues dejó de afectar al quejoso y por eso el órgano jurisdiccional, con un sentido práctico en que las

decisiones deben tener naturalmente una explicación, la definición de un conflicto, cuando este conflicto ya propiamente no existe, viene a proponerse como se hizo en el anterior, como se hace en este, y como también se propondrá en el siguiente, que se decrete el sobreseimiento en el juicio; esto incluso explica que aun a través de una votación económica estos asuntos se resuelvan.

Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de 10 votos a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, QUEDA RESUELTO EN LA FORMA ESPECIFICADA POR EL SEÑOR SECRETARIO, AL DAR CUENTA CON EL MISMO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 1550/2004. PROMOVIDO POR BBVA BANCOMER, S. A., INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, GRUPO FINANCIERO BBVA BANCOMER Y COAGRAVIADOS, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 2000, ASÍ COMO DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2001.

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en ella se propone:

PRIMERO: SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA, AUNQUE POR DIVERSOS MOTIVOS.

SEGUNDO: SE SOBRESEE EL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO POR BBVA BANCOMER, SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, GRUPO FINANCIERO BBVA BANCOMER Y COAGRAVIADAS, RESPECTO DE LOS ACTOS Y AUTORIDADES QUE HAN QUEDADO PRECISADOS EN EL PRIMER RESULTANDO DE ESTE FALLO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ministro presidente, hay unanimidad de 10 votos a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, QUEDA APROBADO EL PROYECTO EN LA FORMA PROPUESTA.

(EN ESTE MOMENTO SE REINTEGRA AL SALÓN DE SESIONES, EL SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 38/2003. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DE
VERACRUZ, EN CONTRA DEL CONGRESO
Y DEL GOBERNADOR DE LA
MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS
ARTÍCULOS 271, FRACCIÓN IV, 275,
PRIMER PÁRRAFO Y 379, SEGUNDO
PÁRRAFO, DEL CÓDIGO HACENDARIO
PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ,
ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE
LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA
OFICIAL ESTATAL EL 10 DE MARZO DE
2003.**

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

**PRIMERO: ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO: SE RECONOCE LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE
LOS ARTÍCULOS 271, FRACCIÓN IV, 275, PRIMER PÁRRAFO, Y
379, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO HACENDARIO PARA
EL MUNICIPIO DE VERACRUZ, ESTADO DEL MISMO NOMBRE,
PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE ESA ENTIDAD
FEDERATIVA, EL 10 DE MARZO DEL AÑO 2003.**

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno.

Señor ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor presidente.

Este asunto ya tiene mucho tiempo, la demanda fue presentada desde 2003, sí, el 23 de abril de 2003, y está hecho también desde hace bastante tiempo; lo que pasa es, que esta dilación se debió, de que se esté viendo hasta este momento, en que siendo una cuestión de carácter municipal, se determinó por el Pleno, cuando se

empezaba a examinar, que se remitiera a todos los demás asuntos que tenían problemas presentados sobre las consideraciones que se deberían dar por interpretación a la fracción II, del artículo 115.

En realidad, en ese momento no se tomó en consideración, me parece a mí que no está muy dentro de la problemática de la fracción II, y se plantean verdaderamente cuestiones municipales pero diferentes, son muy interesantes. Esta es la razón por la cual se está viendo hasta este momento.

Digo que es muy interesante lo que se plantea, porque se vienen impugnando los artículos 271, 275 y 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz. ¿Y qué dicen estos preceptos? Me referiré brevemente a ellos en la parte fundamental.

Dice el artículo 271 que se viene impugnando: “Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal, o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código de la Ley Orgánica y otras disposiciones, las siguientes: IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo; el 271, dice que el Ayuntamiento, en la parte correspondiente: “Acordará anualmente las remuneraciones para sus integrantes y empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica”; y el 379: “De no presentar en tiempo la Cuenta Pública al Congreso, el presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público”.

En suma, señores ministros, como ya se han enterado, porque este asunto, como digo, el proyecto fue repartido desde hace tiempo, la parte fundamental que viene impugnando el Municipio, es la

determinación derivada de los artículos impugnados, en el sentido de que los tesoreros y las personas que manejan dinero y valores del Municipio, deben dar fianza para garantizar la actuación en su cargo y además que las primas correspondientes las deben pagar de su peculio.

La propuesta que se viene haciendo en el proyecto que tienen a su consideración, señores ministros, es en el sentido de reconocer la validez de estos artículos. Y yo sugiero que como hay un problemario, creo que sería conveniente atenerse al mismo, para que de manera sistemática se vayan examinando todos y cada uno de los problemas que se van presentando, salvo que los señores ministros tengan otra opinión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno continúa el asunto agradeciendo al señor ministro Díaz Romero su explicación previa para mayor claridad en el debate.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. Hagamos lo que nos dice el señor ministro Díaz Romero, ajustémonos al problemario, como él lo propone.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, el primer problema que se plantea está en relación con la legitimación.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: La competencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La competencia, entonces, sobre la competencia, alguna de las ministras, alguno de los ministros desea hacer uso de la palabra.

En este aspecto se sobre entiende que están de acuerdo con el proyecto.

El siguiente punto: Legitimación.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: La oportunidad, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Oportunidad en la demanda.

Bien, quisiera yo hacer un paréntesis, he advertido que existen distintas formas como se distribuyen los proyectos, como se distribuyen los problemarios. Algunos ministros lo hacen directamente a través de sus ponencias, otros lo entregan en la Secretaría de Acuerdos, que ella a su vez hace las distribuciones y parece ser que algunos de sus colaboradores piensan que como el presidente no tiene ponencia, él no tiene que recibir toda la documentación; y de pronto descubro aquí que se distribuyeron documentos que no se hicieron llegar a la Presidencia. Entonces yo agradecería se dieran instrucciones de que todo documento relacionado con los proyectos y especialmente los problemarios se hicieran llegar a la Presidencia, como debe dirigir las sesiones, pues lógicamente tiene que contar con esos documentos.

Entonces, en relación con el punto siguiente que se refiere a la oportunidad de la demanda, señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Se sugiere que se modifique la afirmación que se hace en la página ciento nueve, en la que se indica que la Ley Orgánica Municipal de Veracruz – transcribo- “se encuentra en vigor a partir del veintitrés de abril del año en curso” –hasta ahí-. Por la expresión “se encuentra en vigor a partir del seis de enero de dos mil uno”, pues la Ley fue publicada en la Gaceta Oficial, el cinco de enero de dos mil uno, y su artículo

Primero Transitorio, ordena que la misma entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Una atenta sugerencia señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Le agradezco mucho al señor ministro Góngora y con mucho gusto acepto la observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra observación.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: La observación del señor ministro Góngora, me lleva a la necesidad de que se precise la fecha de presentación de la demanda, es lo que ando buscando, porque se estimó en tiempo diciendo que entró en vigor en abril, no vaya a ser ahora; por oficio depositado el veintitrés de abril, y si la Ley se publicó en enero, habrá que hacer el cómputo de los treinta días.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor presidente, pues yo aquí tengo una impresión de esta Ley y su datación es del día lunes diez de marzo de dos mil tres, del Código publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz Llave, el lunes diez de marzo de dos mil tres.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, este es un problema de hecho no de índole jurídica, yo estimo que podemos pedir al señor secretario nos informe de la fecha en la que se hizo la publicación de la legislación impugnada, Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, para que estemos en aptitud de atenernos a la fecha en la que realmente se hizo la publicación, porque en el proyecto se

especifica que la Ley, el Código se publico en la Gaceta Oficial, el diez de marzo de dos mil tres, entonces ante las proposiciones que en principio creo aceptó el ministro ponente, hay una variación de esa fecha, y esto sí convendría precisar.

¿En qué fecha señor ministro Góngora señala usted que se publicó la Ley?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Tengo el dato en la Gaceta Oficial, el cinco de enero de dos mil uno.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Tengo entendido que es el diez de marzo, el diez de marzo de dos mil tres.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Fue una reforma.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, en la página dos, dice en el párrafo de en medio: “norma general cuya invalidez se demanda, norma general, artículo 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo párrafo del Código Hacendario de Veracruz, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el día primero –le pusieron un “SIC” aquí- de marzo de dos mil tres”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, esto sería en principio la manifestación que hace quien plantea la controversia, pero si tiene el señor secretario los datos relacionados con este Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, en el que aparecen los artículos 271, fracción IV, 275, primer párrafo y 379, segundo

párrafo, del Código Hacendario para el Municipio de ese Estado, pues estaríamos en aptitud de superar este problema que ha surgido.

El señor ministro Aguirre Anguiano nos comentaba que usted tenía un ejemplar, señor ministro ponente.

Señor secretario, informe.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Hay copia certificada de la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz Llave. Fecha: Jalapa Enríquez, Veracruz, lunes diez de marzo de dos mil tres". Y a partir de la página 20 se publica el Código número 543 Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz y los artículos que se impugnan 271.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor ministro presidente.

Entonces es correcto el proyecto, en la página 104, se da el dato de que el plazo de 30 días debe computarse a partir del siguiente de publicación oficial de la norma impugnada; es decir, del martes 11 de marzo, al martes 25 de abril ambos del 2003, descontándose en el cómputo todos los días inhábiles que aparecieron. Como el señor ministro Góngora, hablaba de que la publicación fue en enero, me surgió la duda de extemporaneidad, aclarado el punto, yo me manifiesto en favor de la oportunidad de la demanda.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien y debo entender entonces que el ministro Díaz Romero sostiene su proyecto como estaba elaborado.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Así es.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, continúa el asunto a discusión en el punto relacionado con la legitimación activa.

En relación con este tema, pues se estima que están de acuerdo con el proyecto y continuamos con el tema de legitimación pasiva.

También superado el tema y pasamos al tema de causas de improcedencia y en primer lugar, tenemos la relativa a que el gobernador del Estado de Veracruz y el Procurador General de la República, consideraron que la controversia es improcedente porque conforme al artículo 19 fracción VI, de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso los artículos 56 fracción I, 64 fracción III y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establece un medio de defensa que la actora debió haber agotado antes de promover la controversia constitucional.

A consideración del Pleno.

Señor ministro Silva Meza tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor ministro presidente.

Efectivamente ya en su oportunidad, ya hace tiempo cuando el asunto quedó pendiente de verse hasta que se resolvieran todos aquellos asuntos relacionados con los temas municipales, me permití enviarles a ustedes un dictamen en relación con algunos puntos que nos generaba inquietud de la procedencia de la presente controversia constitucional, no sé si ustedes recuerden ese documento, si lo tengan a la mano.

En un primer punto decíamos que, recordemos que este asunto se inscribió en el tema de análisis por parte de las Comisiones que hemos venido constituyendo para efectos del auxilio en la labor constitucional Pleno y cuando esto se discutió en el seno de esa Comisión, hubo una división de opiniones entre los miembros de la

misma y algunos de ellos consideraron que el Municipio actor carecía precisamente de interés legítimo, esto se señala en el problemario ya al abordar este tema de procedencia y yo en lo particular, coincidí con aquellos miembros de la Comisión que estiman que el Municipio actor carece de interés legítimo para impugnar los artículos 271 fracción IV y 379 párrafo segundo, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, están marcados en los temas 10.1 y 10.3 del problemario.

Con el propósito de justificar decía yo, por qué el Municipio de Veracruz carece de interés legítimo, es necesario tener en cuenta que la controversia constitucional fue promovida por el presidente y el síndico del Ayuntamiento del mencionado Municipio, en su representación del señor ministro instructor, no reconoció personalidad al presidente municipal; lo importante de esta precisión, radica en que este juicio constitucional se promovió para defender los intereses del Municipio de Veracruz, también es necesario tener en cuenta que para demostrar la inconstitucionalidad de los mencionados preceptos, la parte actora manifestó como idea medular los siguientes argumentos, no se los voy a leer, en tanto que ya los conocen ustedes, vamos en los diferentes estadios del estudio de este asunto.

Como puede advertirse decíamos en la demanda se combaten los artículos 271 fracción I y 379 segundo párrafo del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, por los agravios que le ocasionan a los servidores públicos municipales, en efecto con la promoción de este juicio constitucional, se pretende liberar a los servidores públicos de la obligación de pagar de su peculio, las primas de las fianzas que otorguen para garantizar el adecuado desempeño de su encargo y que serán exigibles en caso de que incurran en responsabilidad al recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos y valores propiedad del Municipio, así como eximir a los funcionarios que tienen la obligación de presentar la Cuenta Pública Municipal, dentro del término legal, de las responsabilidades que se les pudieran imputar por no dar

cumplimiento a esta obligación, lo que hemos señalado, nos permite concluir que el Municipio actor, no ejerció la presente acción constitucional en defensa de intereses propios, sino de aquellas personas que lleguen a ocupar su cargo en su órgano de gobierno, por otra parte atendiendo al contenido de los preceptos a los cuales el señor ministro ponente ya ha dado lectura, se puede advertir que esos preceptos establecen obligaciones a los servidores públicos municipales, en el primer caso del artículo 271 fracción IV, garantizar el adecuado ejercicio de facultades relacionadas con los fondos y valores municipales, coadyuvar al cuidado del Ayuntamiento y en el segundo caso, artículo 379, la presentación oportuna de la Cuenta Pública, estableciéndose en este supuesto la consecuencia de su incumplimiento para determinados servidores públicos, esas prevenciones pensamos, lejos de perjudicar al Municipio le benefician, ya que las personas que en el ejercicio de su encargo, recaudan, manejan, custodian o administran sus fondos o valores, o los que están al cuidado del Ayuntamiento, le ofrecen garantía de que estas atribuciones serán desempeñadas correcta y adecuadamente, así como que su Cuenta Pública, será presentada de manera oportuna para su revisión y fiscalización, pues de lo contrario los funcionarios que intervienen en su elaboración y presentación al Congreso, pueden incurrir en responsabilidad de índole penal, en cambio las normas impugnadas podrían llegar a afectar a quienes se han designado electos, para desempeñar cargos municipales relacionados con los fondos o valores municipales o al cuidado del Ayuntamiento o bien aquellos funcionarios municipales, presidente, miembros de la Comisión de Hacienda y Tesorero, que incumplan con su obligación de que la Cuenta Pública se presente de manera oportuna al Congreso Local, pero tal afectación se dará en el momento en que le sean aplicadas sus prevenciones, con lo anterior queremos decir que estamos en presencia de normas heteroaplicativas, pues les causa perjuicio a las personas que se ubican en sus supuestos, en el momento en que le sean aplicables sus consecuencias, cuando alguien se ha designado electo para un cargo que implique la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores municipales o

a cargo del Ayuntamiento, tendrá la obligación de pagar de su peculio la prima de la fianza que garantice las responsabilidades en que puede incurrir, garantía cuyo otorgamiento beneficiaría al Municipio, será en ese momento cuando la discusión contenida en el artículo 271 fracción IV del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz, le cause perjuicio a dicha persona, la que estará en aptitud de impugnar el mencionado precepto legal, igual sucede con la prevención del artículo 379, segundo párrafo del mismo ordenamiento legal, pues los funcionarios que en él se mencionan, se verán afectados por su contenido en el momento en el que como consecuencia del incumplimiento de su obligación de presentar al Congreso oportunamente Cuenta Pública, se les atribuya la responsabilidad por el delito de falta de cuidado en cumplimiento del deber legal, momento en que podrán impugnar el precepto legal en cita, esto que llevamos dicho permite establecer desde mi punto de vista que los artículos 271 fracción IV y 379, segundo párrafo del Código Hacendario de referencia, no le afectan y aunado al hecho de que el ejercicio de la acción constitucional no tuvo como propósito defender la esfera de atribuciones del Estado Municipio actor, nos hace arribar a la conclusión coincidente con alguno de los miembros de la Comisión, de que éste carece de legitimación en la causa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro, tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls y posteriormente el señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor presidente. Tengo dudas, me suscita dudas la apreciación que se hace respecto de lo establecido en la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario Municipal de Veracruz, a que se refería el señor ministro Silva Meza en cuanto prevé que los servidores públicos pueden pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes, para garantizar el pago de las responsabilidades, en que pudieron incurrir en el desempeño de su encargo, tengo duda

respecto a constitucionalidad o inconstitucionalidad, más bien dicho, de esta norma, y por lo tanto, eventualmente pudiera proceder su invalidez. Ciertamente, como la parte actora lo alega, en principio convengo en que el ejercicio de las funciones públicas, son propias de la función del estado, no de; la persona titular de un órgano, en su calidad de elemento subjetivo de dicho órgano, actúa con el imperio y la potestad que le otorga su investidura pública; es decir, los actos que emita en relación directa con la función pública que detenta y con el cargo en que se desempeña, lo hace a nombre del estado, no a nombre propio, y esto aplica en los tres niveles de gobierno, la forma en que el estado materializa su atención, puede ser de manera directa o indirecta; directa, cuando lo hace normalmente a través de los actos administrativos que emite en su actuación regular, a través del despliegue de la actividad de sus servidores públicos; y de manera indirecta, lo puede hacer inclusive, a través de particulares, cuando actúan éstos en la prestación de un servicio público concesionado. De ahí que toda actuación de la administración pública, como función del estado, como función de gobierno, es realizada por, y en nombre del estado. Entonces, cuando actúa la administración pública a través de sus servidores públicos, materialmente, realmente, jurídicamente, está actuando el estado, no está actuando la persona física.

El Estado, entonces actúa como persona de derecho público, en la que es centro de derechos y obligaciones, un centro de imputación; así por el incumplimiento de obligaciones de entes colectivos obligados frente a los particulares, puede atribuir a una persona específica determinados actos para establecer su responsabilidad, sí, pero tiene ciertos mecanismos para la responsabilidad de los servidores públicos, que derivan de la Constitución misma.

Por lo que he expuesto, estimo que se encuentra íntimamente vinculada la función pública del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, mismos, lo repito, que actúan de acuerdo a atribuciones legales a su competencia, y expresamente les están conferidas en la ley, tan es así, que su actuación cuando la realiza

como autoridad, tiene siempre la presunción de legitimidad, invariablemente, y toda la actividad del estado se rige por el principio de legalidad, en el sentido de que el estado, en este caso el servidor público, solamente puede hacer lo que la ley le autoriza, y como la ley se lo autoriza, así pues, el servidor público en la actuación regular de la administración pública, ejerce funciones propias del estado, buscando satisfacer las necesidades colectivas, y no sus necesidades personales; por ello insisto, que en estos casos es el estado, el responsable, el Municipio en este caso, el responsable de sus actos, frente a los particulares.

En la consulta que nos somete el señor ministro Díaz Romero, hace una exhaustivo análisis de la fianza que no admite agregado ni corrección alguna, pero que pienso que no va al fondo del asunto, porque el tema toral, desde mi muy personal punto de vista, es el de resolver si el servidor público municipal, como elemento subjetivo de la administración pública municipal, está obligado a garantizar la función pública que realiza con motivo de su encargo.

Considero pues, finalmente, que dicha obligación es de carácter patrimonial propia del estado, quien tiene diversos mecanismos, por otra parte, para garantizar la prestación de los servicios al público, como también tiene otros mecanismos internos para salvaguarda el patrimonio en este caso del Ayuntamiento Municipal. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente, a mí, me han parecido muy interesantes las intervenciones del señor ministro Silva Meza y de Don Sergio Valls, y voy tomando nota de ellos, solamente que, me parece que se están adelantando un poco al problemario, el señor ministro Silva Meza aludió a la causal de improcedencia, derivada de la falta de interés legal por parte del Municipio, y el señor ministro Don Sergio Valls, aludió a cuestiones

que den al fondo, sobre si es constitucional o no es constitucional la determinación que se toma en estos artículos que se vienen impugnando; pero el planteamiento que establece en forma sistemática el problemario es el siguiente; es una causal de improcedencia pero distinta, permítanme volverla a leer, dice: “Primera causa, el gobernador del Estado de Veracruz y el Procurador General de la República, expresaron que la Controversia Constitucional es improcedente, porque conforme al artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria, -leo-, dice: Las Controversias Constitucionales son improcedentes –fracción VI-, cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto”, de acuerdo con esta disposición, dice el planteamiento del señor gobernador, los artículos impugnados establecen, -perdón, otros artículos- el 56, el 64, y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establecen un medio de defensa que la actora debió agotar antes de acudir a la presente vía, específicamente respecto de las impugnaciones que hace en los conceptos de invalidez tales y tales de su demanda; como ustedes habrán notado señores ministros, efectivamente estamos ante una causal de improcedencia que plantean los demandados, pero distinta de la de falta de interés, y en el proyecto se viene diciendo que es infundada la causal de improcedencia, pues por las razones que ustedes ya han visto, ya que en la demanda respectiva, alega que los preceptos legales combatidos, transgreden en su perjuicio, normas de la Constitución Federal, precisamente los artículos 16, que no tendría mucha importancia, en este caso, pero sí el 108, 109, 115 y 123, y se exponen las razones por las cuales se estima que se vulneran dichas disposiciones constitucionales, cuya eficacia a los fines que persigue la actora, no es determinante para decidir sobre la procedencia de la acción, es decir, si se viene impugnando, y se viene pidiendo el cotejo de los artículos correspondientes, directamente con los que establece las Leyes, los artículos de la Constitución Federal, 108, 109, 115 y 123, es obvio que no tenía a nuestro parecer y esa es la propuesta, que no tenía porqué decirse que debía acudir a los medios que establece la Constitución Local,

pero esto es lo que se somete a la consideración de los señores ministros.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, tiene razón el señor ministro Díaz Romero, ofrezco una disculpa si me adelanto, y en este concreto tema, estoy totalmente de acuerdo con la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: La primera causa de improcedencia, es en efecto, el gobernador de Veracruz y el Procurador General de la República, sostienen, no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, porque los artículos 64, fracción III y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establecen un medio de defensa que la actora debió agotar, previamente a acudir a esta vía, pues en dicho medio de defensa pueden impugnarse las disposiciones generales que combate la parte actora. En el proyecto, se afirma que en el caso opera una excepción al principio de definitividad, porque se alegan violaciones directas a la Constitución Federal; esto es, se acude a una excepción al principio de definitividad para la desestimación de la causal; consideramos que en lugar de atender dicha excepción al principio de definitividad, podría desestimarse la causal con base en que la Controversia sería improcedente también respecto de lo que resuelva la Sala Constitucional, –a eso se refieren los artículos de la Constitución de Veracruz– en vía de Controversia Constitucional Local, pues este Alto Tribunal, ha sostenido que la Controversia Constitucional es improcedente contra resoluciones judiciales.

Ahora bien, si bien es cierto que en acción de inconstitucionalidad ya se ha presentado el problema, en aquel caso fue tratado de

manera distinta, pues el análisis que en aquel caso prevaleció fue la imposibilidad de que en la acción de inconstitucionalidad se analicen actos, pues la misma sólo procede respecto de normas jurídicas; la tesis del Tribunal Pleno a que se hace referencia en el proyecto, – voy a leer nada más el rubro- dice: "Acción de Inconstitucionalidad. Establecida en los artículos 64, fracción III y 65 fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, Llave, no debe agotarse previamente a la acción que establece el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal"; en cambio en la Controversias Constitucional, si bien pueden analizarse actos, este Alto Tribunal, ha sostenido el criterio de que no son objeto de la misma los actos jurisdiccionales, eso se plasmó en la Jurisprudencia 117 de 2000, que dice: "Controversia Constitucionales.- No son la vía idónea para combatir resoluciones jurisdiccionales, aun cuando se aleguen cuestiones constitucionales"; y, esto se refiere a otra tesis de la Suprema Corte que dice: "Controversia Constitucional.- El control de la regularidad constitucional a cargo de la Corte autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución..." –no voy a leer el texto, ya se lo saben ustedes– en este tenor, toda vez que solamente puede exigirse el agotamiento de un medio de defensa, cuando la resolución que en él llegué a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de este medio de control constitucional, al no poder ser analizada en la presente vía la resolución jurisdiccional dictada en la Controversia Constitucional Local, es inconcuso que no se puede exigir su agotamiento como quiere el gobernador de Veracruz, razón por la cual, no puede sostenerse la falta de definitividad del acto".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente; muy breve, solamente para bien, ofrecerle una disculpa al señor ministro ponente, por haberme adelantado en la duda que me suscita esta fracción IV del 271.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el asunto, señor ministro Díaz Romero, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, por supuesto, pero no tenía porqué hacerlo el señor ministro Valls, con mucho gusto.

En este aspecto en que estamos cambiando impresiones, el señor ministro Góngora, plantea la posibilidad de que se agregue otra forma, otro planteamiento para contestar la proposición que hace el señor gobernador, de que se sobresea, porque en la Constitución Política del Estado de Veracruz, hay un remedio para lo que se viene planteando; se propone en el proyecto, como dije, una contestación, que a mí me pareció adecuada y que respecto o en contra de la cual no he oído ningún pronunciamiento en contra, ni siquiera del señor ministro Góngora, sino que él piensa que sería mejor adscribirse a la otra forma de superar esta causal; y es, tomando en cuenta un precedente, varios, creo que ya ha habido varios pero un criterio, parece que es jurisprudencial, en el sentido de que, en contra de las resoluciones o las sentencias o resoluciones jurisdiccionales que se dicten por los Estados, no procede la acción que establece el 105 fracción I, y creo que también la fracción II, constitucional; efectivamente, ya lo hemos establecido; pero es diferente aquí, porque recordarán ustedes que se trata en aquellas ocasiones en donde ya hay precedentes de temas en que un Municipio viene impugnando una resolución dictada por un tribunal de arbitraje, que resolvió una controversia laboral entre el Municipio y uno de sus empleados, esto es a nivel administrativo, pero aquí sería una cuestión diferente, sería una materia de carácter constitucional, es cierto que sobre eso no nos hemos pronunciado, pero creo que en el caso en que estoy proponiendo una forma de superar esta causal de improcedencia, que es, que se vienen impugnando directamente preceptos de la Constitución Federal, si ustedes consideran que esto es suficiente, pues con eso resolvemos el problema; lo otro, sería un agregado

para resolver en el mismo sentido, no alteraría la resolución; sin embargo, esto ameritaría porque yo retirara el proyecto y me pusiera a estudiar ese otro problema, que no es tan sencillo, porque esto implicaría que la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, al resolver este problema de constitucionalidad ya no pudiera ser impugnado en la vía constitucional; si es necesario, si fuera necesario, no tendría inconveniente en aceptarlo de antemano y ya, pero, creo que no es necesario porque la razón que se está diciendo explica perfectamente bien por qué no procede esa causal de improcedencia; pero estoy a lo que diga el Pleno.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Yo estoy totalmente de acuerdo con el proyecto como lo propone el señor ministro Díaz Romero, en la página ciento diecinueve, se transcribe el artículo 56 de la Constitución de Veracruz, que dice: “El Poder Judicial del Estado, tendrá las siguientes atribuciones: 1) Garantizar la Supremacía y control de ésta Constitución”, –es decir, la del Estado de Veracruz- de aquí hay una sala constitucional para cumplir con esa función, y ciertamente hay una acción de inconstitucionalidad pero por desajuste de las leyes locales a la Constitución Local no está prevista la vía para impugnación de ley local en contra de la Constitución Federal, mas aún, se agrega en el proyecto: “Las consideraciones anteriores llevan a concluir que el citado medio secundario de defensa no puede exigirse que se agote previamente a la controversia constitucional, prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, máxime si se toma en cuenta que en este tipo especial de procedimiento constitucional este Alto Tribunal, realiza un control de constitucionalidad en interés de la Constitución Federal, sin que sea delegable dicha facultad”. De ahí que resulte infundada la causa de improcedencia en estudio. No aclara el proyecto el otro tema, qué pasaría si se agota la vía de controversia constitucional local y el Tribunal Superior de Justicia del Estado se

pronuncia, procedería en ese preciso caso la controversia constitucional, parece que esa es la intención del artículo 19, fracción VI; sin embargo, hemos dicho que en otros procedimientos donde los municipios se someten a la potestad jurisdiccional de algún tribunal ordinario, que ha sido generalmente el Contencioso Administrativo y por razones fiscales concretamente, dictada la resolución ya no tiene a su alcance la controversia constitucional contra actos dictados por tribunales jurisdiccionales, con lo cual también estoy totalmente de acuerdo. Abordar el tema preciso en el caso concreto, como dice el señor ministro, no es sencillo, es distinta la situación, habría que valorarla, pero lo cierto es que el Municipio no fue a la vía ordinaria y que aquí se está diciendo, no tenía por qué agotarla dado que plantea violaciones directas a la Constitución Federal.

Estimo que no es necesario en este preciso caso elucidar si la resolución que en una controversia de esta naturaleza llegue a dictar la Sala Constitucional del Estado de Veracruz, es o no impugnabile en controversia constitucional. A mí no me queda muy claro que no lo sea y prefiero que no se diga nada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pregunto al ministro Góngora si insiste.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, no señor presidente no insisto porque sí me preocupa mucho lo que dijo el señor ministro Díaz Romero de que se le había obligado a retirar el asunto, no, que no lo retire, de una vez que salga y entonces no insisto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Agradecemos al señor ministro Góngora su posición y nos permite seguir avanzando en el asunto y se plantea una segunda causal de improcedencia que se refiere a que se trata de actos derivados de consentidos.

A consideración del Pleno.

Yo aquí haría una observación señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Usted explicó que estos asuntos fueron proyectados hace ya bastante tiempo. Recordarán que con motivo del análisis de una controversia constitucional se llegó a la conclusión de que solamente puede atenderse a aquellas causales que estén expresamente señaladas, y precisamente en relación a la de actos derivados de consentidos, se consideró que no se daba en la controversia constitucional.

En este proyecto que fue hecho con anterioridad, se admite esa posibilidad y después se examina y se llega a la conclusión de que no se da. Yo sugeriría que se suprimiera ese argumento que simplemente se atendiera al precedente y se estableciera que no hay en la controversia constitucional esta causal de actos derivados de consentidos.

Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, efectivamente como usted lo observa esto fue hecho mucho antes del último criterio que se tomó a propósito de algún asunto muy importante que se vio.

Con mucho gusto acepto la observación de Su Señoría, y sustituiré las consideraciones que aquí se dan, por el criterio que ya fue aceptado por el Pleno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continuamos y ahora sí llegamos al fondo del asunto.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Creo que habiendo agotado el examen de las causales expresamente planteadas, entra aquí la proposición del ministro Silva Meza que tiene que ver con una cuestión de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es obvio que esto no estaba no estaba en el problemario, porque en realidad surge el problema ya en el debate, el señor ministro Silva Meza ya expuso su punto de vista, y ya sería el momento de entrar a este cuestionamiento.

A consideración del Pleno este problema.

Señor ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, me pareció muy interesante este argumento que nos plantea el ministro Silva Meza, yo creo que el fondo es, qué se está defendiendo aquí en este caso, si es el problema de una competencia municipal o es el caso de una situación particular de los servidores públicos, como dice la fracción IV del 271.

Yo pienso que esto sólo se puede contestar en términos del concepto de invalidez que en cada caso se presente, porque podrían ser dos las situaciones diferenciadas, en una situación, primera, el Municipio podría venir a plantear la inconstitucionalidad de este Código Hacendario del Estado de Veracruz, por considerar que se le está invadiendo una función específica, por parte de la Legislatura del Estado. Y en ese caso, me parece que podría reconocérselo esta legitimación, más que legitimación este interés jurídico.

Pero podría darse una situación distinta, en donde el concepto de invalidez, lo que estuviera encaminado es a defender la posición personal de ciertos servidores públicos que estén ahí contenidos, de esa manera me parece, siendo muy interesante este planteamiento del ministro Silva Meza, que debiéramos atender a las condiciones concretas del concepto de invalidez.

En el proyecto que nos somete a consideración el ministro Díaz Romero, en las páginas 4 a 8 está esto resumido, pero la forma como el propio proyecto se plantea el problema está en la página 40, segundo párrafo, y aquí se hace una síntesis en este segundo

párrafo de la 140, y luego en la página 141, y aquí es donde me parece que está el asunto interesante, dice, empieza en la 141, en el primer renglón al final: “ Por lo que si las funciones públicas son inherentes al estado mexicano, la necesidad de afianzar las funciones de sus dependientes, también debe pertenecer al estado, quien además resulta ser el patrón del servidor público, estando por ello obligado a proporcionar a sus dependientes las condiciones adecuadas para el desempeño de su trabajo, sin ponerle cargas económicas no contempladas legalmente”.

Luego cita otros argumentos que están ahí, y voy al siguiente subrayado, un poco antes: “Sin que de ninguna de ella, se advierta disposición alguna que obliguen al servidor público municipal a pagar de su peculio las primas de las fianzas que garanticen el pago de sus responsabilidades, además de que si se toma en cuenta que la responsabilidad es la contraprestación a favor de un acreedor por el incumplimiento de obligaciones, en el caso, para poder establecer que determinado servidor público incurrió en responsabilidad, debe sustanciarse previamente un procedimiento administrativo, conforme a los procedimientos de los artículos 108 y 109 constitucionales y las leyes ordinarias que de estos emanan, por lo que en esa tesitura no puede hablarse de garantizar una responsabilidad que aún no existe, sino que en todo el caso, el estado deberá establecer ciertas acciones”.

Yo el problema que veo, en esta síntesis, que cotejándola con la demanda, la veo muy bien hecha, es que no me queda, y lo digo así, para avanzar en la discusión, no me queda del todo claro, si lo que está haciendo el Municipio actor, es defender una competencia propia, o defender, insisto, situaciones personales de servidores públicos en ese caso.

Si el énfasis, repito, está en la defensa de una competencia propia, me parece que cabe la competencia, si el énfasis sólo es en la defensa de estos servidores públicos, yo coincidiría, en este caso, con el ministro Silva Meza, y me parecería en ese caso hipotético,

que en realidad se está utilizando la controversia constitucional, para resolver la situación peculiar y concreta de ciertos servidores públicos que están presentes en ese caso.

Yo de la lectura, con toda franqueza, no queda del todo claro qué es lo que está haciendo el Municipio, claro que cita el artículo 108 y 109 constitucionales y cita algo del artículo 105, pero sí me parece que sería importante que precisáramos como dice la Ley Reglamentaria, la cuestión efectivamente planteada en estos términos, para definir qué enfoque le damos y de esa forma me parece llegar a una solución en lo que plantea el ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muchas gracias señor presidente.

Yo creo que es un tema cuya película divisoria con el fondo, es casi imposible de retirar, que si analizamos el asunto, de que si lo que prime es el interés particular de los funcionarios a quienes va dirigida la norma, estamos pronunciándonos respecto al fondo de alguna manera y yo no coincido con el señor ministro Cossío Díaz, en que debemos de sujetarnos a lo estrictamente planteado en este caso por el Municipio actor, yo creo que tendremos la suplencia en la forma en que la hemos concebido y delineado a través de nuestros precedentes.

Yo pienso, si se me permite incursionar en el fondo, para demostrar cuál puede ser la idea, de que la misma ley estatal, desdoblado principios constitucionales nos dice en el artículo 1º. Las disposiciones de este Código son de orden público, interés general y observancia obligatoria en el municipio de Córdoba, Estado de Veracruz Llave; yo creo que hay algún error de imprenta, porque el rubro se refiere al municipio de Veracruz, Estado de Veracruz Llave; bueno pero en fin, el rubro

del artículo 1º, seguramente tendrá alguna fe de erratas por ahí y dice, que competen entonces al Municipio fracción IV, la administración de los recursos humanos, financieros y materiales; esto es atribución municipal, yo no tengo duda de que la administración de los recursos humanos del Ayuntamiento es propia del Municipio, es propia de el Ayuntamiento.

Por otro lado, un poco en coincidencia con el punto de vista de fondo del proyecto, se establece en la ley, en la Constitución, perdón, que es prerrogativa del ciudadano, fracción II, ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, es el artículo 35, antes habla de los puestos de elección popular; entonces, esto pienso yo, que debe racionalizarse, aparte de las calidades que determina la ley, es razonable que a ciertos funcionarios para acceder a estos puestos públicos, se les grave su peculio personal, pienso yo que en detrimento de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere la propia ley que contiene el artículo 271 fracción IV, impugnado.

Yo creo que el principio de racionalidad nos va a llevar a lo que se dice en el proyecto, no es razonable, sería una traba a dedicarse a algo a lo que tiene derecho todo ciudadano, es una prerrogativa y además, la forma en que está concebido es muy complicada, qué se está diciendo: debe de dar una fianza de fidelidad con la honorabilidad, estoy haciendo paráfrasis que debe de guardar el empleado o funcionario público, por el monto de sus responsabilidades probables.” ¿Esto qué querrá decir? De todo lo que maneja y administra. Pues esto puede llegar a ser escandalosamente grave y llevar a la exclusión del acceso al puesto público al ciudadano.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Díaz Romero y en seguida el ministro Gudiño y posteriormente la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente.

Todas las observaciones que se han hecho por parte del señor ministro Silva Meza, por parte del señor ministro Cossío Díaz y en alguna medida por el señor ministro Aguirre Anguiano, también fueron objeto de duda en el momento de preparar el proyecto que como documento de trabajo tienen al frente. Pero todos estos aspectos dudosos finalmente me decidí por presentarlo como lo tienen enfrente, en virtud de que la propia duda de si se da o no se da esta causal de improcedencia me hizo caer en la cuenta de que es necesario superar esta causal y llegar al fondo del asunto.

El señor ministro Cossío Díaz ya hace observaciones bien interesantes, pero no hacen sino confirmar el aspecto de que no procede o, valga la redundancia, no hay lugar a la improcedencia. ¿Por qué? Porque es necesario llegar al fondo y ver los conceptos de violación para ver qué clase de conceptos de violación hace y así determinar si se sobresee o no se sobresee en el juicio. Y recordemos que la causal de improcedencia es previa, es como si abro o no abro la puerta para entrar al fondo; no sé lo que me voy a encontrar allá, pero si tengo duda de si efectivamente se da la causal o no, se debe superar esa duda y entrar al fondo del asunto para verificarlo.

Por otra parte, también me puse a pensar que es verdad que desde un punto de vista meramente económico, al municipio le conviene más la ley. ¿Por qué? Porque está exigiendo a los tesoreros, o a quienes manejen bienes, que exhiban una garantía. Pero eso es desde el punto de vista económico, otra cosa es desde el punto de vista jurídico, como que abriendo la puerta uno puede verificar llegando a ver los conceptos de invalidez que se proponen.

Puede suceder, como de alguna manera se dice en varias partes de la demanda, que la cuestión que se viene afectando al Municipio es

que no tiene facultades la Legislatura para establecer este tipo de exigencias.

Entonces, creo yo que lo más seguro que encontré para presentarles es que no se da esta causal y, por tanto, que sigamos adelante para el fondo.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente.

Bueno, desde luego, como bien lo dice Don Juan Díaz Romero, estamos viendo un problema de legitimación, es decir, un problema de procedencia. Yo coincido con el ministro Cossío que este problema puede verse tanto desde el punto de vista del funcionario contratado, como del órgano que contrata, y creo que si el funcionario contratado solicitara amparo, pues éste sería procedente, estaría acreditado su interés jurídico; pero ¿y qué pasa con el Municipio, tiene interés legítimo para impugnar? Bueno, pues yo creo que sí ¿por qué? porque, evidentemente, esta disposición se trata de una base de administración para la cual hay reserva de ley, y entonces, el Municipio tendrá legitimación, tendrá interés legítimo para examinar, para impugnar la constitucionalidad de esa base de administración.

Yo creo que, desde esta perspectiva, tanto se surtiría interés jurídico del funcionario para impugnarlo en la vía procesal correspondiente, que sería el amparo, como para el Municipio para examinar la constitucionalidad de una base de administración que le ha impuesto la legislatura. Por lo tanto, a mí me parece claro, evidente, que sí hay interés legítimo del Municipio.

Gracias, señor presidente.

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

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias, señor presidente.

Un poco en la línea del ministro Juan Díaz Romero, nada más para mencionar que es una causa de improcedencia que no se adujo, que se está atrayendo de manera oficiosa, que ofrece muchísimas dudas en su tratamiento y que, según hemos escuchado, incluso para poder determinar si es o no fundada, debemos acudir al análisis de los conceptos de invalidez. Entonces ¿qué quiere decir? Que nos estamos metiendo al fondo, para poder analizar la causa de improcedencia. Entonces, yo creo que el ministro Díaz Romero tiene toda la razón del mundo, debemos soslayarla y, en el fondo del asunto podríamos llegar a analizar la constitucionalidad o no del artículo y tocar el tema que, en un momento dado, se está precisando.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA.- Muy breve, señor presidente. Nos dice don Juan Silva Meza: la ley afecta a los funcionarios y no al Municipio. ¿Es esto cierto? De que afecta a los funcionarios, sí lo es, pero ¿es verdad que no afecta al Municipio? Le está estableciendo restricciones en la administración; no puede contratar libremente, sino exigir que den garantía. Y luego, el siguiente precepto dice: vas a establecer los sueldos conforme a los lineamientos que te dé la ley, y si la ley le da un sueldo bajo y la garantía tiene que ser alta, le pone en una situación difícil.

La otra norma también afecta la función municipal. Yo prefiero que no se diga nada de este tema como causal de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- En principio, insistir en mi planteamiento inicial; lo manifesté como una inquietud, en tanto que el Código Hacendario para el Municipio del Estado de Veracruz, si

no existiera como tal, de todas maneras existe la Ley Orgánica Municipal que, en este tema, determina la obligatoriedad de que afiance en su cargo a este tipo de funcionarios. Entonces, de esta suerte, y en atención al planteamiento del Municipio, de los conceptos de invalidez, desde mi punto de vista, pareciera que no le afecta y que sí se trata solamente de liberar o de quitar los agravios de los funcionarios, concretamente aludidos; digo, sin perder de vista que tienen fijada esta obligatoriedad en los dos temas, en la Ley Orgánica Municipal. De todas maneras, estoy totalmente de acuerdo en quitar la barrera y que se entre al fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ya que se trata de plantear ciertas inquietudes, a mí me ha surgido la siguiente, en torno a esta tesis que hemos venido reiterando de que, cuando para determinar si el juicio es improcedente se tenga que entrar el examen del fondo del asunto, debe llegarse a la conclusión de que es procedente, pues aparentemente es muy convincente, nada más que las consecuencias pueden ser muy graves. En algún asunto que acabamos de ver, quienes consideraron que se trataba de simples recomendaciones, y por lo mismo esto debía ser materia de sobreseimiento, lo hacen cuando se estudia el fondo, y la consecuencia es reconocer la validez, si es que no prosperan otros argumentos; y entonces, ahí es donde yo creo que debemos ser muy cuidadosos, para no involucrar realmente una cuestión claramente de improcedencia con un problema de fondo; es un poco como adelantar, como ahora se ha hecho, que aquí va a ser un problema claro de fondo, porque, de otro modo, pues los efectos del pronunciamiento varían substancialmente.

Pues creo que así como esto hemos tenido algunas inquietudes, otros también las tendrán y habiendo, por lo pronto, avanzado en el estudio de este asunto, se cita a los ministros el próximo lunes a la sesión que tendrá lugar a las once horas en punto, y esta sesión se levanta.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS.)