

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 27 DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
38/2003	<p data-bbox="789 679 1346 718" style="text-align: center;">ORDINARIA DIECIOCHO DE 2005</p> <p data-bbox="684 842 1451 1240">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 data-bbox="684 1285 1451 1359">(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)</p>	<p data-bbox="1478 842 1661 917">10 A 62 Y 63</p> <p data-bbox="1478 923 1661 958">INCLUSIVE</p>

**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 LUNES
VEINTISIETE 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 HORAS.)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Señor Secretario, por favor da cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Para un asunto de previo y especial pronunciamiento.

¿Permite usted que se reparta una hoja a cada ministro?.
Señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias.

Tenemos muchos asuntos de la Procuraduría Federal del Consumidor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No para la sesión de hoy en la mañana señor ministro, sino para la sesión extraordinaria.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, no, pero no para resolverlos.

Yo pienso, a la mejor estoy equivocado, que con fundamento en el Acuerdo General Plenario, 5/2001, que dice: "De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos Tercero y Cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito. I).- Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los jueces de Distrito, o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando D), Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno, o de las Salas, o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

En estos asuntos ya tenemos los 5 precedentes emitidos por el Pleno, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, y de algunos nunca van a alcanzar la votación idónea para ser jurisprudencia porque son 7 – 4, entonces, ya podríamos mandarlos por dictamen a los Tribunales Colegiados. Esa es la proposición que quiero hacerles a los señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo infiero que ante este planteamiento del señor ministro Góngora, que no formaba parte del

orden del día, él sugiere que sometamos a debate este tema, lo cual incluso llevaría a analizar acuerdos posteriores que se han dictado sobre esta materia.

Pongo a consideración del Pleno el tema general que ha planteado el señor ministro Góngora Pimentel.

Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

Con independencia de que no estoy de acuerdo con el planteamiento del ministro Góngora, me parece muy complicado estar tomando precedentes de distintos asuntos –yo creo que esto es una denegación de justicia– tenemos hoy una sesión pública con puntos específicos; a mí me parece que, por respeto al Pleno, debemos seguir la lista oficial ordinaria 18/2005, y analizar estas cuestiones en su orden.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa el tema a debate.

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo creo que es urgente el que sepamos esto, porque no es necesario que haya jurisprudencia, ya están los 5 precedentes emitidos por el Pleno en forma ininterrumpida, y en algunos no se ha alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia. Esto es muy rápido: “Aquí dice esto el acuerdo”, no es más que decidir sí o no.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor presidente.

Es muy interesante el planteamiento que nos hace el señor ministro Góngora, y creo que debemos tomarlo en consideración, pero en

este momento en que se plantea, tenemos tiempo para reflexionar, de aquí a la tarde, en dónde se verán estos asuntos.

Yo creo que en la tarde, iniciando el estudio de todos estos asuntos podemos decidir, inicialmente, si es adecuado lo que propone el señor ministro Góngora, que podría ayudarnos a superar el rezago que tenemos, pero sugiero que lo hagamos iniciando, en la tarde.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Pudiendo tener razón el ministro Góngora en este planteamiento; sin embargo, que creo que viene a ser un tanto extemporáneo ya el planteamiento, porque se ha estado trabajando en los puntos resolutivos –en todos los asuntos– que hoy en la tarde se van a discutir y a ver, que son un buen número de asuntos.

Ya los secretarios de estudio y cuenta, en la comisión que coordina el señor ministro Díaz Romero, se han avocado a esto, y son 100 ó 170 asuntos, o algo así; es decir, pienso que pudiendo tener razón el ministro Góngora, esto, lo de hoy en la tarde, lo podemos reflexionar como dice el ministro Díaz Romero, pero ya es un trabajo, un estudio realizado respecto de esos asuntos, tal vez esto fuera aplicable para los que en lo sucesivo nos vayan a llegar, ya se trabajaron todos estos ciento y tantos asuntos.

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

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, a mí también me parece mucho muy interesante, muy importante el planteamiento del ministro Góngora, desde luego, era un tema para el que no veníamos preparados.

Yo quisiera que se difiriera la discusión y la votación, como lo ha sugerido el ministro Díaz Romero, para la tarde, para tener tiempo de pensar, porque sí me parece que es una decisión trascendente, que es un punto de vista muy interesante que habrá que discutir; pero ahorita ya tenemos una orden del día prevista.

Yo sugeriría que lo mandáramos para la tarde y ahí lo discutamos con toda amplitud.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Únicamente, primero, para explicar al señor ministro Cossío por qué no di lugar a la votación ante su planteamiento, que propiamente era reclamar un orden, en cuanto a que no deben introducirse temas que no estén en el orden del día.

Ha habido tres intervenciones en el sentido de que es interesante el tema y que debe pasar a la tarde; y entonces como que estamos en una situación intermedia, puesto que finalmente dan ciertas razones de por qué pasar el tema a la tarde.

Por el otro lado, yo quisiera destacar lo siguiente: este es un Acuerdo del 2001, después del Acuerdo del 2001, hemos procedido de maneras muy diferentes en los años de 2002 y de 2003 y yo si espero que para la tarde podamos contar con todos los Acuerdos que sobre este tema se han señalado.

Decía el señor ministro Cossío que esto afecta la impartición de justicia y se refiere exclusivamente a los asuntos que tenemos listados. Yo creo que hay otro peligro de afectar la impartición de justicia, que asuntos que aun han sido ya elaborados, mecanografiados en este Alto Tribunal y que son un número muy significativo, que simplemente aplica lo que ya se ha decidido por el Pleno, pues se mandarían a los Tribunales Colegiados de Circuito para que ellos tuvieran que realizar otra vez todo el trabajo, con el riesgo además de que pudieran tener complicaciones en esta realización del trabajo.

Por otro lado, esto crea un problema que puede llevar a que se produzcan situaciones no deseables para la seguridad jurídica, porque al no haber jurisprudencia, los tribunales colegiados de circuito no están obligados a acatar el fallo y por lo mismo pueden perfectamente sostener otros puntos de vista; y la idea de este principio, es que no se afecte la seguridad jurídica; y por ello, desde luego yo manifiesto que aún de seguir vigente formalmente este Acuerdo, pues tenemos que matizarlo.

Y luego añado otro argumento: que los tribunales colegiados de circuito, ante la imposibilidad por cuestiones presupuestales de que se creen nuevos tribunales colegiados de circuito, se encuentran, la mayoría, sobresaturados de trabajo. De modo tal, que aunque se haga una distribución que finalmente vaya a todos los tribunales colegiados de la República; sin embargo, sí significará lo que apuntó el señor ministro José Ramón Cossío, que obligando el artículo 17 constitucional a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, el propio Pleno, ante la posibilidad de resolver rápidamente asuntos que ya simplemente tendrían una labor mínima, entraría en un proceso que evidentemente estaría difiriendo la impartición de justicia. Pero esto, ya continuarán discutiéndolo ustedes en la tarde, en la medida en que yo en los asuntos generales, no estaré presente, en virtud, ya hablé con el señor ministro decano, de que hoy se inauguran una serie de foros en materia de Derecho Tributario con representantes del Reino de España, que con distintos ponentes de México, entre ellos algunos de ustedes, también magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, van a debatir sobre estos temas de especial trascendencia, y asistiré a hacer la inauguración y trataré rápidamente de reintegrarme al Cuerpo Colegiado; pero el señor ministro Díaz Romero llevará adelante la sesión y uno de los puntos, pues indudablemente sería éste, y yo pediré inmediatamente a la Dirección Jurídica que recopile los acuerdos que se han dado en materia de asuntos que deben enviarse a los Tribunales Colegiados

de Circuito, para que así todos estén en aptitud de tener un conocimiento real de todo lo que se ha acordado al respecto.

Si no tiene inconveniente señor ministro.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: No, ninguno señor presidente, ningún inconveniente, podemos continuar platicando sobre esto en la tarde.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Yo creo que hay unas reglas muy claras para ver cómo se listan los asuntos tanto de las sesiones públicas como de las sesiones privadas; a mí no me parece un buen sistema traer un asunto a la sesión pública y desde ahí lograr que se inserte en una orden del día cuando no tenemos elementos suficientes de reflexión.

Yo muy respetuosamente solicitaría al ministro Góngora que se repartiera este asunto hoy, que nos permitiera hacer las reflexiones del caso y por un lado, lo pudiéramos discutir el lunes entrante, que me parece el asunto, y otra forma también de utilizar los canales normales, los que todos utilizamos, para presentar nuestros asuntos a las sesiones privadas, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto al Pleno si votamos, si esto se ve en la tarde o como lo solicita el señor ministro José Ramón Cossío, que hoy se repartan todos los elementos para que habiendo tenido oportunidad todos los integrantes del Cuerpo Colegiado y las integrantes del Cuerpo Colegiado, en meditar sobre este tema, pueda votarse.

Yo pienso que lo mejor sería hacerlo en la tarde porque no se trata de un tema especialmente complicado, porque esto rápidamente lo podemos ver, y como están listados un número muy significativo de

asuntos en los que conforme a la aplicación formal de este acuerdo, tendrían que irse a Tribunales Colegiados de Circuito, pues estimo que previamente se debe resolver este tema, porque de lo contrario, con la lógica del planteamiento del señor ministro Góngora, pues él solicitaría que también se difirieran estos asuntos con lo que ya estaríamos atentando contra el artículo 17 constitucional, en caso de que la mayoría estimara que sí deben verse hoy.

A votación.

Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA: Yo no tengo ningún interés en diferir todos los asuntos que vamos a ver ahora, es nada más los que no tienen proyecto, nada más, y al ver este Acuerdo General Plenario 5, fracción I, inciso d), en los términos en que está redactado, me parece inobjetable.

Agradezco que el señor ministro Cossío esté metiendo orden en esta Suprema Corte, en cuanto al tiempo que deben durar las intervenciones de cada uno, en cuanto a cómo proponer los asuntos, pero también pienso igual que usted señor presidente, que siendo un asunto tan sencillo, pues bien pudiera verse en la tarde.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A votación, por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Al no encontrar tema de previo y especial pronunciamiento para esta sesión, en donde vemos asuntos con temas municipales, que se vea después, en la tarde, o el lunes, es lo mismo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Dada la extraordinaria importancia del tema planteado por el ministro Góngora, yo pediría que se viera el lunes de la semana que entra para tener tema y elementos de reflexión.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Puede votarse en la tarde.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Que se vea hoy en la tarde.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Que se vea hoy en la tarde.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Sí, también.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

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

Entonces hoy en la tarde se examinará el tema propuesto por el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y se tomará la decisión correspondiente.

Continúe dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 64 ordinaria, celebrada el jueves veintitrés de junio en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que se ha dado cuenta.

Consulta si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

APROBADA.

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 DIEZ DE MARZO DEL AÑO DOS MIL TRES.**

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el asunto con el que se está dando cuenta.

Señor ministro Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor ministro presidente.

Solamente para hacer un recordatorio en relación con lo que se está tratando en este asunto, éste, según recordarán señores ministros es una controversia constitucional, promovida por el Municipio de

Veracruz, en contra de el Código Hacendario para dicho Municipio que estableció reformas, las reformas fueron a los artículos 271, 275 y 379 de dicho Código Hacendario, para establecer de una manera muy sintética lo que se viene reclamando de estos artículos, es lo siguiente: se establece en ellos que todas aquellas personas que en los municipios recauden, manejen, custodien, o administren fondos o valores de la propiedad del Municipio, o que estén al cuidado del Ayuntamiento, deben otorgar garantía para caucionar su manejo y no solamente eso, sino que también deben pagar de su propio peculio, las primas relativas a las fianzas correspondientes; el Municipio actor viene promoviendo la controversia en contra de estos artículos y según recordarán los señores ministros, ya la vez pasada que fue el jueves, se empezó a ver el problemario correspondiente y llegamos hasta los límites del fondo, deteniéndonos fundamentalmente en un problema de improcedencia, que por cierto, no viene siendo planteado por las partes, sino que solamente se refiere a una intervención oficiosa que tendría el Pleno de la Suprema Corte, para decidir si tiene afectación a su interés legítimo el Municipio de Veracruz, o no lo tiene.

Como ustedes recordarán, el proyecto que presento a su consideración no viene decidiendo este problema porque no fue planteado, repito, pero yo propuse que no debíamos evitar entrar al fondo, porque de alguna manera este problema implica que el Municipio sí tiene interés legítimo para promover la controversia constitucional, en cuanto está interesado el Ayuntamiento, en que el cumplimiento de lo establecido en los artículos impugnados se haga, pero con apego estricto a la legalidad y a lo establecido por la Constitución, de ese modo pues, habiendo hecho una ligera sinopsis de lo que se vio la vez pasada, creo que sería conveniente si a bien lo tiene el Pleno, seguir tratando este asunto y creo que ya estaba a punto de ser votado, sí, se daba la causal de improcedencia o no se daba, repito, de manera oficiosa. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como lo ha explicado el señor ministro, sigue a la discusión de ustedes el problema de la improcedencia y si como él adelanta, esto ya estaba suficientemente debatido, podemos pasar a su votación.

Por favor toma la votación señor secretario, si el asunto es procedente en relación con el interés jurídico o es improcedente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Para mí, es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Es procedente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Es procedente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Yo estoy porque es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es procedente la controversia por todos los argumentos que se dieron en la ocasión anterior en donde se advierte que si bien estos dispositivos, algunos de los que se impugnan, parecen referirse a la persona específica de integrantes del Ayuntamiento; sin embargo, ello puede traducirse en una afectación al funcionamiento del Municipio y por lo mismo, si estimo que están en aptitud los miembros del Ayuntamiento a través del síndico de combatir esos preceptos, estimo en consecuencia que es procedente la controversia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente hay unanimidad de once votos en el sentido de que si es procedente la controversia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Habiéndose superado el problema de procedencia, y como nos lo había solicitado muy atinadamente el señor ministro ponente, podemos continuar con el problemario que nos propuso como guía y entraríamos al fondo del asunto y esto se refiere en primer lugar a la inconstitucionalidad del artículo 271 fracción IV del Código Hacendario Municipal, en cuanto prevé, que los servidores públicos deben pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo, a consideración del Pleno este tema. Señor ministro Aguirre Anguiano y enseguida el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En la oportunidad pasada había afirmado seguramente en una forma mal hilvanada, que es propio de la libre administración municipal a que se refiere el artículo 115 constitucional, la administración de los recursos humanos y materiales y que por tanto, incumbe al Municipio de Veracruz, la reclamación de este artículo 271 fracción IV, que para ayuda en memoria, voy a proceder a dar lectura “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, la Ley Orgánica y otras disposiciones, las siguiente: Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su encargo”, ligaba yo esto con el artículo 35 fracción II de la Constitución General de la República, en lo conducente ese artículo establece que son prerrogativas del ciudadano, fracción II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley. En la obra Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo

Primero, Ignacio Galindo Garfias, comenta el artículo acabado de insertar y en lo que interesa razona lo siguiente: “aparte del requisito de la ciudadanía para el desempeño de un cargo público para ser elegible, para desempeñar cualquier otro cargo o empleo, el ciudadano debe de tener las cualidades, capacidad y aptitudes para desempeñar lo que exijan las leyes aplicables, en el diccionario de la lengua, una de las acepciones de calidad es la siguiente: Estado de una persona, su naturaleza, su edad, y demás circunstancias o condiciones, que se requieran para un cargo o dignidad. El Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 9/1999, y su acumulada 10, al referirse al artículo 35 fracción II preinserto, razonó lo siguiente: De conformidad con la disposición fundamental transcrita, todo ciudadano puede ser nombrado para cualquier empleo o comisión, como sería el caso para integrar una Mesa Directiva de Casilla, pero acorde con las calidades que establezca la ley, por lo que si la disposición impugnada, exige una escolaridad mínima, eso es acorde con la norma constitucional. Del análisis del artículo 35, fracción II constitucional, se advierte que la utilización del concepto, calidades, relativas al gobernado, para poder ser nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión, se refiere, a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate; que pueden ser: Capacidad, aptitudes, edad, y demás circunstancias, que pongan en relieve su perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne. Por tanto, cuando el precepto 271, impugnado fracción IV, dispone que un servidor público que recaude, maneje, custodie o administre, fondos o valores de la propiedad municipal, está obligado a pagar de su peculio, las primas relativas de las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudiera incurrir en el desempeño de su cargo, contraviene según mi parecer lo dispuesto en el artículo 35, fracción II constitucional; en virtud, de que incluye un requisito que no exige a todo gobernado la Constitución, que puede o deba ser nombrado en el cargo público, pues el precepto constitucional, no condiciona el nombramiento relativo a que se exhiba una fianza para garantizar el manejo de los fondos

respectivos, sino que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades, -cualidades, dice la Constitución-, necesarias para desempeñar en forma eficaz el encargo público que se le concede.

Esto es, el precepto cuestionado va más allá de lo establecido en la Constitución, en el artículo invocado, además preferencia al que tiene recursos para pagar estas fianzas, respecto al que no las tiene, en alguna medida le exige estar patrimonidado en forma especial. Por ello, a mi juicio la norma de que hablamos resulta inconstitucional.

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

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido, señor presidente. Compartimos la propuesta del proyecto, como hace un momento lo dijo la votación, de que sí debía de estudiarse, y sí tenía interés legítimo.

Pero consideramos que sí le asiste interés legítimo, que está interesado en combatir este tipo de normas, porque incide directamente en su selección de personal, para efectos de la conformación de su administración pública, pues en virtud de este requisito, tendrá que acudir solamente a personas que tengan la capacidad económica suficiente para pagar la fianza, dejando fuera de esta selección, a personas que aun a pesar de su probada capacidad u honradez, o preparación, no tengan el dinero suficiente, para garantizar una caución, al incidir en la contratación de los futuros servidores públicos municipales, encargados de la recaudación y manejo de los fondos públicos, es evidente que el Municipio tiene ese interés, se hace en el proyecto un interesante estudio sobre la naturaleza de la fianza, y se determina que es correcto que el servidor público, pague la fianza de su peculio, pues, dice el proyecto, la obligación afianzada del servidor público consiste en que debe desempeñar su encargo sin incurrir en

responsabilidades; dice en la foja ciento cincuenta y seis, “con base en ello se determina que es correcto que el servidor público pague su fianza, y además que es incorrecto que se exija que exista primero, la responsabilidad para afianzarlo”; El problema que encontramos, es que si bien se hace un estudio de la fuente de la obligación principal que da lugar a la fianza, en realidad en el proyecto no existe un estudio que interprete la Constitución Federal, y que indique las razones por las cuales a la luz de ésta, los conceptos de invalidez son infundados, no obstante que el Municipio sostiene sus conceptos de invalidez, argumentando violación a los artículos 123, 108 y 109 de la Constitución Federal, como se sintetiza en la foja ciento cuarenta y uno del proyecto; no queda claro si dicha norma respeta los principios esenciales del derecho laboral, o de la función pública, plasmados en dichos artículos, por otra parte, el razonamiento del proyecto en el sentido de qué, la obligación afianzada del servidor público consiste en que debe desempeñar su encargo sin incurrir en responsabilidades, podría justificar que a cualquier servidor público sin atender la características de su trabajo, se le pudiera exigir tal caución, pues cualquier servidor, desde el más humilde intendente, hasta los más altos servidores, están sujetos a incurrir en responsabilidades en el desempeño de su labor, esta situación como bien lo dijo Don Sergio Salvador, también podría influir eventualmente en un derecho ciudadano de acceso a la función pública previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución a la que le dio lectura Don Sergio Salvador; como vemos, la Constitución garantiza el derecho a los ciudadanos, de ser nombrado en cualquier empleo o comisión pública, y aun cuando esto se sujete a las calidades que establezca la Ley, consideramos que estas calidades deben ser razonables y no discriminatorias y la situación de tener numerario para pagar una fianza, a fin de acceder a un cargo público, puede, lo planteo como duda, no ser un requisito legítimo, en efecto, el numeral constitucional a que se refirió Don Sergio Salvador, debe correlacionarse con el artículo 113 de la Constitución Federal, que determina los principios que deben regir la función pública, este artículo dice: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de

los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones y demás cosas"; ahora bien, dentro de estos principios de la función pública que exigen lealtad y honradez en el desempeño del encargo, no se advierte la justificación para que estos principios se tengan que garantizar a través del pago de una fianza del propio peculio, y qué, quienes no tengan los bienes suficientes para garantizar, queden excluidos de la función pública, aun cuando pudiera ser gente proba y honesta, lo que secundariamente también podría prohibir al Municipio, de disponer de gente que, aun cuando tenga las capacidades éticas y profesionales suficientes para el cargo, no pueda cubrir la fianza. Ahora bien, en términos del artículo 7 de la Ley Estatal de Servicio Civil, el personal que intervenga en el manejo de fondos-valores, es personal de confianza; de ahí, que si la confianza es el factor determinante en la relación del trabajo, no se advierte la razón para garantizar una responsabilidad futura; dice el artículo 7.- "Son trabajadores de confianza, fracción III.- Los que dentro de las entidades públicas realicen funciones de dirección, instrucción, vigilancia, fiscalización, manejo de fondo o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes de inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría; los trabajadores de confianza –agrega– gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social"; estos puntos podrían ser eventualmente motivo de reflexión para el estudio de constitucionalidad del proyecto. Esta es la duda que planteó señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Gudiño, enseguida el ministro Valls, el ministro Díaz Romero, el ministro Ortiz Mayagoitia y el ministro José Ramón Cossío, por lo pronto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente.

Yo contrario a lo que se ha expuesto por los ministros Aguirre Anguiano y Genaro Góngora Pimentel, yo considero que el precepto que se examina sí es constitucional y sí es constitucional, porque está de acuerdo con la fracción II del artículo 115 constitucional y con su inciso A), que me voy a permitir leer: "Los Municipios estarán investidos de la personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley"; luego el siguiente párrafo dice: "Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las Leyes en Materia Municipal, que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y circulares, disposiciones administrativas de observancia general dentro de las respectivas jurisdicciones que organice la administración pública municipal, regulen la materia, procedimientos funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal". A continuación, el último párrafo dice: " El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer, Inciso A).- Las bases generales de la administración pública municipal y de procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad". En el artículo, motivo del examen, lo que se está examinando es una base general de administración, el establecer como obligación el que los servidores públicos de los municipios, garanticen con su gestión, pues es una base de administración y como base de administración, me parece que es apegada a la Constitución.

Aquí, en este precepto, lo que se está tratando de defender, de salvaguardar, es precisamente al Municipio, se está tratando de salvaguardar el patrimonio del Municipio y de que todas las personas que trabajen en el Municipio y que eventualmente pudieran hacer un uso indebido, estén con una garantía suficientemente para responder de ese posible daño patrimonial que se cause al Municipio. A mí, me parece esto que es acorde a los preceptos constitucionales y no me parece que contravenga lo

relativo por la fracción II del artículo 35; a mí no me ha convencido el argumento que podríamos expresar en los siguientes términos: de que el artículo en cuestión está discriminando a los indigentes, yo no creo que sea esto cierto, yo creo que todo aquél que realiza una gestión, sobre todo manejo de fondos, pues debe garantizar su desempeño; por otro lado, esto de pedir las fianzas de confianza, las garantías, pues es una práctica muy extendida no solamente en el mundo oficial, sino incluso, en la empresa privada y creo que es algo que es positivo, algo que yo creo que va de acuerdo con los tiempos y que a mi juicio no violenta ninguno de los preceptos de la Constitución, se trata de una base de administración que es razonable. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Como lo sostuve en la sesión pasada, el jueves, yo considero que es inconstitucional y por ello procede decretar la invalidez del 271 fracción IV del Código Hacendario Municipal del Estado de Veracruz, no voy a repetir toda la argumentación que al efecto expuse el jueves pasado, un tanto adelantándome al desarrollo del problemario y en la que fundamentalmente, me apoyaba, era en la moderna teoría del órgano de la que derivan, abandonado que fue ya la jus privatista de Kierke, en el sentido de que, en el órgano existe el elemento objetivo, que es la esfera de competencia y el elemento subjetivo que es la persona física que ejerce esa competencia y que de estas dos partes del órgano, de estos dos elementos constitutivos y un órgano público, derivan dos tipos de relaciones, la relación orgánica propiamente dicha, en la que se funde el órgano, la esfera de competencia con su titular y prácticamente desaparece la personalidad propia del titular del órgano cuando ejerce la competencia y se estima siempre que está actuando el Estado, como también la teoría de la relación de servicio, en la cual existe una relación laboral entre el estado patrón y el servidor público que encabeza al órgano que es un servidor

público, pero es un empleado del estado patrón y ahí sí, su personalidad, su individualidad se conserva, lo que no sucede en el otro tipo de relación, en base en eso, llegué a la conclusión, no voy a repetir toda la argumentación, de que este dispositivo es inconstitucional y procede decretar por ello su invalidez; quedaría pendiente el planteamiento que nos hizo el señor ministro Silva Meza, y que es muy, muy interesante, porque él nos dijo que independientemente del Código Hacendario, esta obligatoriedad de afianzamiento por parte de los servidores públicos municipales, también existe en la Ley Orgánica Municipal, lo que me lleva pues a plantear si tendríamos qué resolver también la invalidez del precepto de la Ley Orgánica Municipal por vía de efecto pues, o nos vamos a quedar solamente en el Código Hacendario del Municipio. Muchas gracias.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Hace algunas semanas, estaba yo viendo algunos documentos, de manera accidental pero que me llamaron la atención sobre la historia del Municipio, y en ellas advertí entre otras dos cosas que me llamaron la atención: Una, que desde la época Colonial se viene estableciendo algo que actualmente está en los primeros párrafos del artículo 115. Que aquellas personas que desempeñen el cargo en los Ayuntamientos, ya no puedan repetir para el período siguiente, sino que dejen ese período, pero sí pueden volver a ocupar el cargo después de eso, y en aquella época le llamaban la “Ley de Hueco”, esa “Ley del Hueco”, todavía existe, pero la otra cosa que me llamó la atención y que viene a cuento en este asunto es que desde la época Colonial también se viene exigiendo a los tesoreros, a todos aquellos que manejan los fondos ajenos del Municipio, el otorgamiento de una garantía, esto es constante, y como ya lo dijo Don José de Jesús, no solamente es en relación con los municipios y con órganos administrativos tanto de la federación, del estado y de los municipios, sino también para las empresas

particulares. Yo creo que son muy pocos aquellos casos en donde una empresa particular, cuando le da el cargo de la caja, o cuando le da el cargo del manejo de valores a una persona, no le exige fianza, esto es lógico, bueno, yo lo veo hasta de sentido común, y tiene también una fundamentación jurídica, que bueno que el señor ministro Valls trajo a colación el aspecto de los órganos y de su composición. Ustedes recuerdan perfectamente bien que en la teoría del órgano, uno es el órgano objetivo propiamente dicho, y otro es la persona física que mueve ese órgano, que es el titular del órgano, es algo parecido a lo que sucede con los personajes del teatro o de la novela, el personaje Hamlet, pues existe durante siglos desde que al autor inglés se le iluminó la creatividad para establecer ese personaje Hamlet que abstractamente está viviendo desde hace siglos. Pero los titulares, los actores que se meten dentro del personaje han sido muchísimos; de la misma manera sucede con los órganos de los Poderes Legislativo, Administrativo y Judicial; presidente de la República existe desde mil ochocientos cincuenta y siete, y desde mil novecientos diecisiete se le dan características novedosas. En forma abstracta ahí está el presidente de la República, no ha habido corte en esa continuidad, pero ha habido muchos titulares en ese cargo de presidente de la República. Quisiera yo que pensáramos que lo mismo sucede, y creo que así es, respecto del tesorero, del tesorero municipal; el tesorero es un ente abstracto, tiene cierto perfil marcado por las leyes, por los reglamentos, por las circulares, ese perfil nos da un ente abstracto, pero ese ente abstracto no se mueve por sí solo, para poder actuar, para poder intervenir en las funciones que le tocan a diario, debe tener una persona física que es el titular de ese órgano, cuando se exige la fianza, cuando se exige la garantía, no se le está exigiendo por responsabilidades del tesorero, del órgano en sentido objetivo, sino responsabilidades en que puede incurrir el titular de ese órgano, la persona física correspondiente.

Y esto, bien puede ser establecido en la ley, como lo establecen los artículos que se vienen impugnando, se dice: es que el artículo 35 establece que son prerrogativas del ciudadano, poder ser votado

para todos los cargos de elección popular, —que no sería el caso—, y nombrado, —que sí sería el caso—, para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Es la ley la que está estableciendo estas calidades, y cuando habla de calidades, a mí me parece que no se está refiriendo solamente, a las calidades intrínsecas que como persona puede tener, sino también a las necesidades de garantizar el manejo cuando ello sea pertinente, no puedo aceptar por más que quiero, aquellas observaciones que se vienen haciendo, de que al intendente, o al portero, o al mecanógrafo se le van a exigir las mismas obligaciones de dejar garantía para su manejo, para proteger al Municipio de su manejo, no se dice eso, es exclusivamente a los que manejan fondos.

Lo mismo puede derivarse de lo que establece el artículo 113, establece las normas pertinentes para fincar responsabilidades a todos los titulares de órganos públicos que desempeñan las funciones de órgano público, y esto es lógico, no a todos se les va a exigir la misma responsabilidad sino de acuerdo con la función que cada uno de ellos viene desempeñando.

Quisiera yo poner dos escenarios diferentes, en el entendido de que cuando viene la responsabilidad, no viene la responsabilidad en contra del tesorero, como ente objetivo y abstracto, no, viene la responsabilidad respecto del titular del órgano, no se va a brincar responsabilidades, civiles, administrativas o penales al órgano ente abstracto, no se mete a la cárcel al tesorero, sino a la persona física que fungió como tal.

De aquí que yo hago una distinción, que creo que no solamente es lógica sino jurídica, por eso es precisamente, que quien debe otorgar la garantía, no es el Municipio o el patrón, como se le ha denominado en varias intervenciones, sino la persona física, porque es la persona física la que tiene que cargar con la responsabilidad correspondiente.

Sobre ese punto pongo dos escenarios, repito, primer escenario, se le exige a la persona correspondiente, persona física con nombre y apellido, que otorgue de su peculio, la fianza correspondiente.

Al mes de que está funcionando el tesorero, abre la caja del Municipio, y ve que está muy rica, como nunca antes la había visto, toma unas bolsas, creo que ahora se utilizan más los portafolios, toman el portafolio más gordo que tenga, lo llena de dinero y de billetes y desaparece.

¡Ah! dice el Municipio, no hay problema, para eso está la fianza, pero las instituciones afianzadoras, no se basan en la sola palabra, de aquél al que nombran o que toman como fiado, no, le exigen también garantía, a ver cuáles son los inmuebles que pueden responder en dado caso, las contragarantías que pueden existir, pues el compadre que es el rico y que puede dar la contra garantía y entonces el Municipio le exige a la afianzadora, la afianzadora pues tiene que pagar, no tan rápido como uno quisiera, pero finalmente yo creo que si paga; pero la afianzadora no pierde, estas empresas lo mismo que las aseguradoras, es muy difícil que lleguen a perder algo, van en contra de los inmuebles o de las garantías que dio el fiado, de él mismo y se van sobre el terreno, sobre la casa o sobre la contra garantía que dio el compadre y más o menos quedan saldadas las cuentas.

Ponemos el otro escenario, el escenario que viene proponiendo el Municipio que viene a la controversia, en donde viene diciendo: no, esta garantía no la debe pagar el tesorero sino que la debe pagar el propio Municipio, ¡ah! bueno, se toma en cuenta eso y efectivamente la institución de fianzas le dice al Municipio, sí, te doy la garantía, pero en relación con qué bienes y ahí el Municipio tiene que fincar determinados bienes o determinadas garantías o contra garantías para que, la institución afianzadora pueda efectivamente fiar a la persona física que está fungiendo como tesorero; en

este nuevo escenario, pongo el mismo resultado, al mes, el tesorero que acaba de entrar, ve que está lleno de billetes la caja del Municipio, toma el portafolio o una petaca muy gorda y la rellena con todo y se va, desaparece, quién sabe dónde anda; entonces se le exige a la afianzadora que pague, y paga efectivamente, pero contra qué bienes va a ir, contra los bienes del Municipio, no contra los bienes de la persona física que manejó esto y entonces, el Municipio se ve en un momento dado, no solamente perdió todo el dinero y todos los valores que tenía en caja, porque se los llevó la persona física que fungía como tesorero, sino además tiene que pagarle a la afianzadora que de alguna manera tiene que solventar esa falta.

No es posible, pensemos bien el mensaje que estamos mandando a todos los municipios del país, si en este momento se declara que son inconstitucionales los preceptos, estamos mandando repito, un mensaje muy incorrecto a todos los municipios; yo insisto en que esto es hasta de sentido común, pero que tiene su afincamiento perfectamente bien en los aspectos jurídicos.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa con el uso de la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente.

Quiero referirme al concepto de “servidores públicos”, el Título Cuarto de la Constitución Federal, habla de las responsabilidades de los servidores públicos; en el artículo 108 dice: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos, a los representantes de elección popular, los señores diputados y senadores son servidores públicos; a los miembros del Poder Judicial, del

Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal; los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal”.

Para los Estados dice: “Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales; los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales y termina este precepto 108, con un mandado inequívoco que dice: Las constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios. ¿Cómo aterrizó el legislador de Veracruz esta orden constitucional? El artículo 114 de la Ley Orgánica Municipal que nos hizo favor de reproducir el señor ministro Don Juan Silva Meza en la página catorce del interesante documento que repartió, dice: “Para los efectos de la presente ley se consideran servidores públicos municipales a los ediles, los agentes y subagentes municipales, los secretarios y los tesoreros municipales, los titulares de las dependencias centralizadas de órganos desconcentrados y de entidades paramunicipales y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de confianza en los Ayuntamientos.”

Parece que aquí se escapó el señor presidente municipal y también los regidores y el síndico, pero no, porque termina el precepto: “Asimismo, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos municipales.”

Esta misma ley manda que los servidores públicos municipales deben caucionar debidamente el manejo de los fondos y valores que administren y otorgar, para efectos de la fracción anterior, la fianza de compañía legalmente establecida.

El comentario del ministro Silva Meza es que ya existe la disposición en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz y que su reproducción ahora en el Código Municipal Hacendario del Estado no contiene algo ajeno a lo ya dispuesto; de ahí su mención del interés jurídico. Pero sí contiene algo nuevo; es que la Ley Orgánica Municipal dice: "...otorgar fianza de compañía..." y el Código Hacendario para el Municipio de Veracruz dice: "...pagar de su peculio las primas relativas a la fianza suficiente..." O sea, hay la exigencia estricta de que el importe de la fianza se pague directamente del peculio del servidor.

Quiero con esta definición que da la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Municipio Libre en Veracruz, destacar que la exigencia de pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas no se circunscribe al señor tesorero municipal, sino a todos los servidores públicos, pero veamos el artículo impugnado. Dice el artículo 271: "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 del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes: Pagar de su peculio las primas relativas a la fianza suficiente."

Si no he entendido mal la Constitución, el señor presidente municipal de Veracruz es un servidor público del Municipio, ocupa un cargo y con motivo de este cargo administra fondos de propiedad municipal; de acuerdo con la literalidad de la ley tiene que garantizar su manejo, pero es un cargo de elección popular y aquí sí las observaciones del señor ministro Aguirre Anguiano y de Don Genaro Góngora se suman para decir: En ningún cargo de elección popular se puede exigir que se garantice el buen manejo con el otorgamiento de una fianza, menos cuando esa fianza deba ser pagada con el propio peculio del servidor que accede a un cargo por elección popular, porque esto sí haría una grandísima distinción entre mexicanos que pueden y mexicanos que no pueden garantizar

el buen desempeño de un encargo público. Pero, por otro lado ¿cuál es el problema de que la exigencia sea de su propio peculio? ¿De qué tamaño será la fianza que debe pagar el señor tesorero municipal de la Ciudad de Veracruz? Es una ciudad muy importante de mi Estado, tiene más de un millón de habitantes, tiene una propiedad inmobiliaria impresionante; seguramente recauda muchos millones de pesos por concepto del impuesto predial, más otros ingresos municipales ordinarios, más las participaciones federales que recibe. Debe ser una fianza muy cuantiosa, y cuando el Municipio viene y nos dice que es inconstitucional que se exija una garantía que deba salir, necesariamente, indefectiblemente, del propio peculio del servidor, porque nadie me la va a querer otorgar en esas condiciones, nadie va a exponer una garantía que va a exceder considerablemente al monto de los ingresos que el funcionario va a percibir en un trienio; es decir, si el ingreso mensual del tesorero municipal fuera, por decir algo, cincuenta o cien mil pesos mensuales, a lo largo de tres años va a recibir tres millones de pesos de sueldos, pero está obligado a garantizar no sé cuántos, quizá miles de millones, para poder desempeñar un cargo que no le va, proporcionalmente al ingreso de su salario, a corresponder el esfuerzo de otorgar una fianza de esta magnitud.

Yo me sumo a quienes han hablado de la inconstitucionalidad del precepto, en cuanto a la exigencia de que la garantía deba provenir, indefectiblemente, del propio peculio del servidor.

Entiendo perfectamente los argumentos del señor ministro Díaz Romero. Es claro que si el Municipio pagara la fianza, el importe de la prima ¿quién va a ser el contra fiador? Pero pues esto depende mucho de las cantidades que deban asegurarse. Imaginemos esto en el nivel federal ¿cuánto tendría que dar de fianza el señor secretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para garantizar su buen manejo? Y en la medida en que esta norma, no solamente afecta al tesorero, sino a todos los servidores públicos, incluyendo los cargos de elección popular, qué se le va a decir a un servidor público que llega por elección popular: Tienes que dar una

fianza de tantos millones de pesos. No puedo, no está a mi alcance. Y entonces ¿ahora qué? ¿declaramos desaparecido el Ayuntamiento o qué hacemos? Yo creo que es inconstitucional este precepto.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias, señor presidente. Yo quiero comenzar, igual que lo hizo don Guillermo, señalando el punto de que el artículo 271, efectivamente, se refiere a servidores públicos; y por ahí nos hemos ido, básicamente, con la idea de tesoreros. Pero teniendo a la vista la Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre en el Estado de Veracruz, se ve que el asunto es complejo.

Por un lado el artículo 35 de esta ley, en su fracción II, le otorga competencias a los Ayuntamientos para recaudar y administrar, en forma libre y directa, los recursos que integran la hacienda municipal; asunto éste que no hace sino repetir la Constitución. Luego, el artículo 36, en su fracción XI, le otorga atribuciones al presidente municipal, para vigilar la exacta recaudación de las contribuciones municipales, cuidando que su inversión se efectúe con estricto apego a criterios de racionalidad y disciplina fiscal.

Luego, el artículo 37, nos habla de las atribuciones del síndico, como vigilar las labores de la Tesorería y promover la gestión de los negocios de la hacienda municipal; luego, en el caso de los regidores, habla de vigilar los ramos de la administración que les encomienden los Ayuntamientos y, en su caso, formar parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal. Y los artículos 39 y 40, al referirse a las Comisiones Municipales, obliga, de alguna manera, a los regidores o ediles –como les llama esta Ley- a formar parte de los órganos de carácter municipal, que en su momento pueden manejar recursos.

Este problema, entonces, me lleva a mí a hacer una distinción sobre el concepto de servidores públicos y es abrir dos categorías: por un lado, es esta situación de los cargos concejiles; y por otro lado, voy a llamarle simplemente cargos públicos para distinguirlos de cargos concejiles; sé que no viene impugnado este precepto frente al artículo 5º de la Constitución; pero me parece que en el sentido de la suplencia que nos otorga la ley reglamentaria se puede incorporar este artículo 5º para resolver la cuestión efectivamente planteada.

Y, desde la perspectiva del artículo 5º, que es una primera propuesta, se dice: en cuanto a los servidores públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los de jurados; así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa e indirecta. Esto, obviamente lo diferencia de otra serie de actividades inclusive de profesiones, etcétera; de forma tal que, me parece que estos cargos concejiles, tiene un estatus particular en la Constitución, al que se han referido el ministro Aguirre, el ministro Góngora y el ministro Ortiz Mayagoitia.

A mí me parece que no es posible incorporar tampoco un requisito para garantizar el ejercicio del cargo, pienso que uno de los grandes avances de la democracia fue la eliminación de un voto “censitario”, como se le denominó, donde se les pedía a las personas que sólo pudieran acceder al cargo en razón de contar con una determinada riqueza; creo que este es un caso en donde indirectamente se va a constituir un criterio “censitario” porque no todos pueden o no todos podemos garantizar esas funciones concejiles; que por un lado obliga la Constitución, le da un estatus especial en el 5º, lo desarrolla muy bien en el 35 y en el 36, y después, por otro lado, se le incorpora un requisito –que me parece- sólo a las personas que tengan recursos importantes se va a poder garantizar.

Yo compartiría las razones del ministro Aguirre, del ministro Góngora, del ministro Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que, ahí sí introducimos una distorsión al sistema representativo nacional.

Sé que no hay requisitos en la Constitución; pero cuando se han querido marcar requisitos distintos a saber: leer y escribir, que son los mismos de ciudadanía, residencia, etcétera, pues, esto se ha hecho expresamente, como es el requisito para nosotros de contar con título profesional de diez años, o al procurador general de la República. Creo que los demás son requisitos generales y que, justamente van por la línea de eliminar esta consideración.

Ahora, el otro problema es el de los cargos públicos; y decía con toda razón el ministro Díaz Romero: éstos tienen una determinación legal, no me parece que la Constitución esté garantizando un estatus específico del tesorero o demás funcionarios, del secretario de finanzas, o como se denomine en cada Estado.

Creo que es un problema completamente distinto y que tiene una regulación específica.

Ahí, desde mi punto de vista, el problema es diferente y entiendo que es parte de lo que planteó el ministro Silva Meza, el jueves pasado.

Yo me planteo el problema así: ¿cuáles son los alcances de la facultad legislativa, obviamente de las legislaturas de los Estados, sobre la determinación de requisitos para los cargos públicos distintos a los cargos concejiles al que se refiere el artículo 5º?

Creo que, el problema entonces, se va en el sentido de saber si la materia de fijación de fianzas para estos cargos públicos distintos a los que acabo de mencionar, tienen o no cabida dentro de las bases generales de administración; creo que éste es un problema distinto que atañe a la competencia de los Estados.

La pregunta es entonces: ¿puede la legislatura de los Estados, bajo el elemento de bases generales de administración, incorporar requisitos para que los servidores públicos, -ya sabemos, no los presidentes, regidores y síndicos, sino el resto de los servidores

públicos- o esto es una competencia propia de los municipios, en lo que hemos venido discutiendo y los asuntos que van a seguir en los próximos días?. Ésta me parece que es la segunda forma –al menos como yo me la represento- de resolver el problema.

Si decimos: sí son, o forman parte de las bases generales de administración, pues, entonces, está bien que la legislatura de los Estados, establezca éste y otros requisitos para quienes, siendo distintos a los cargos concejiles, administren recursos en términos del 271, de la ley impugnada.

Ahora, si esto no es una cuestión de base general, pues, entonces, tendríamos que aceptar que simplemente es materia municipal y, consecuentemente, desde esa perspectiva considerar la invalidez de la norma pero por violación al 115, en tanto se metió, digámoslo así, la Legislatura del Estado, sobre las competencias de los Ayuntamientos. La verdad es que este criterio lo hemos avanzado, el de cuales son bases generales de administración, a mí me parece, retomando lo que hemos venido discutiendo en los asuntos que nos presentó la señora ministra Sánchez Cordero, creo que esto no es una base general de administración, me parece que es muy difícil que entendamos que la Legislatura del Estado puede precisar los requisitos respecto a la totalidad de los Ayuntamientos, creo que esto es una materia de delegación municipal, donde cada Municipio podría y habría que ver sus criterios de razonabilidad, solicitar o no esta determinación, ya después entraríamos al problema de fondo que han tratado muy bien otros señores ministros, pero yo considero que el precepto es válido, en primer lugar porque no puede atentar contra los cargos concejiles; uno, y dos porque este es una materia de libre configuración municipal a través de los bandos y demás instrumentos reglamentarios que hemos reconocido, tienen los Ayuntamientos y por estas razones yo considero que los preceptos son inválidos, cuando menos el 271. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Yo en principio quiero decir que suscribo totalmente lo que han señalado los ministros Aguirre, Góngora, Ortiz, Valls, ahora Cossío, en relación con la inconstitucionalidad de esta disposición. Pero sí me llamó la atención en relación a lo que ya también destacó el ministro Ortiz Mayagoitia, desde luego el Código Hacendario del Municipio hace la referencia a la determinación de pagar de su peculio y la Ley Orgánica Municipal, que aquí sí estaría funcionando como base general, esto es, regiría para los doscientos y tantos municipios que son del Estado de Veracruz, sí establece en la fracción VI, del artículo 115: “Los servidores públicos municipales deberán caucionar debidamente el manejo de los fondos y valores que administran”, la distinción claro que ha destacado el ministro Ortiz Mayagoitia es en el sentido de que se establece para el Municipio de Veracruz, Código Hacendario, pagar de su peculio y recordemos que en los conceptos de invalidez del Municipio dice: No, ellos no las deben de pagar, las debo de pagar yo o las debe de pagar el estado, en tanto que ellos están realizando una función pública y todo aquél que realice una función pública, vamos está vinculado con el ente, con el órgano y es a quien le interesa, eso es lo que a nosotros en lo particular, aunque esto está superado, nos llamó la atención al decir el Municipio no viene a defender intereses propios, viene a defender intereses particulares, ya aquí se ha resuelto en el sentido que a él le interesa conformar debidamente sus cuadros, etc., por decirlo de esa manera, pero sí llamó la atención en el sentido de que aquí no podremos soslayar, o cuando menos dar algún argumento de por qué nos hacemos exclusivamente de esta porción normativa, exclusivamente el pagar de su peculio y no tocar en todo caso el 114, o tocarlo de plano, ya también con estas argumentaciones que se han venido dando, si jalamos el artículo 114, 115, en función de este caucionamiento para hacer las distinciones en última instancia que procedan o de plano,

también hacer algún pronunciamiento en relación de la inconstitucionalidad, recuérdense que también en lo particular, yo argumentaba en el sentido de que era otra causal de improcedencia que podíamos jalar del argumento del procurador, aunque fue otro, pero que había alguna expresión por ahí que nos daba esta entrada al decir, de nada nos va a llevar declarar invalidez de éste, en tanto que subsisten las determinaciones de la Ley Orgánica Municipal.

Sin embargo, en principio, y yo concluyendo estoy de acuerdo con lo que determina la inconstitucionalidad de esta parte que estamos analizando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para efecto exclusivamente de la continuación del debate, yo quisiera recalcar que debemos circunscribirnos básicamente a lo que se está planteando, que es la inconstitucionalidad de ese precepto. Yo desde luego, no solamente entiendo, sino que frecuentemente también incurro en un planteamiento de argumentos complementarios que pueden fortalecer la posición de cada quien, pero si nos vamos en esos argumentos complementarios, pues vamos abriendo debates que no son necesarios, por ejemplo, cuando el señor ministro Cossío hace referencia a si se trata de bases generales o si esto se deja a los municipios, bueno, esperemos cuando algún día se nos plantee un problema de una ley municipal que establece estas situaciones, pero por el momento ya esto podría dar lugar a que empezáramos a debatir si son bases generales o no lo son, entonces yo entiendo que el señor ministro Cossío, pues para él le resulta convincente además un argumento complementario, pero que en principio como que no está en lo esencial que se está debatiendo; simplemente para efectos de debate, yo desde luego, si alguien desea continuar con el uso de la palabra, con gusto se la otorgo.

Señor ministro Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- Gracias señor presidente.

No cabe duda que a través del cambio de impresiones que se suscita en el Pleno, se manejan nuevas ideas y hacen muy fértil el problema que se presenta.

Quisiera yo decir, en primer lugar, que no convendría referirse a la Ley Orgánica, sino quedarnos solamente en el Código Hacendario que estamos viendo y esto, porque la Ley Orgánica, en primer lugar, no ha sido impugnada absolutamente, para nada; en segundo lugar, ya tiene muchos años de estar vigente y este Código Hacendario se impugna con motivo de las reformas a estos artículos 271, 275 y 379.

Ahora bien, las intervenciones que ha habido, parecen que llevan a hacer una distinción que es muy importante; distinción que deriva de hacer el apartamiento, por un lado, de aquellos funcionarios municipales que son elegidos para los cargos concejiles y de elección popular; ellos tienen características especiales, que como bien se ha observado, a mí me parece que correctamente; esto si lo ponemos, si lo ampliamos a los aspectos federales y estatales implicaría que todos aquéllos que son titulares, siempre tienen que rendir o establecer de su peculio una fianza, pero el otro apartamiento que puede hacerse es de aquellos titulares que no específicamente de los municipios, es porque eso es el tema que estamos tratando; aspectos municipales que manejan fondos, que manejan valores y que no tienen y que su cargo no es ni concejil, ni de elección popular; estos empleados, estos encargados, estos funcionarios que, repito, no tienen esos cargos correspondientes que derivan del artículo 5º y del artículo 35, fracción I ó II de la Constitución, creo yo que a esos sí se les puede y se les debe exigir que garanticen el funcionamiento de su cargo, porque de lo contrario no podría el Municipio en un momento dado, fincar las responsabilidades por los aspectos de visitarios que pueda haber en su función.

Recordemos que en Veracruz, pues hay muchísimos municipios, yo creo que son más de doscientos, si mal no recuerdo, en Oaxaca hay

más de quinientos y así en todos los estados de la República; claro que cada uno de ellos entendemos que puede ser muy importante la designación de los tesoreros, de gente muy honorable, pero no puede uno manifestar por adelantado que van a ser muy, muy honorables los quinientos y pico de tesoreros de los municipios de aquí, los cuatrocientos de allá, los veinte de este otro lado. Creo que es muy prudente que se exija esta forma de actuación y de resguardar la conducta que van a llevar dentro de su función. Por eso no sé si sería conveniente establecer esa distinción para decidir este problema tan interesante que se nos presenta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, yo no pienso como Don Juan Díaz Romero, yo pienso que deben de quedar incluidos en la determinación de inconstitucionalidad, que el tramo normativo debe de implicarlos o comprenderlos también a ellos, porque desarrollan empleos o comisiones y aquí la Constitución no distingue, esa sería la primer razón, como consecuencia de esta razón, pienso yo lo siguiente, que el mensaje que vamos a mandar es que elijan a personas que sean honorables, mucho cuidado, no pongan en manos de cualquier persona, que pueda no tener palmarés de honorabilidad el manejo de recursos públicos, yo creo que es el mensaje que puede mandar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pienso por otra parte, que el tema de bases generales que trajo a colación el señor ministro Gudiño y refirió enseguida el señor ministro Cossío, pues sí es de la máxima importancia en este caso, porque si el tema de bases generales les da a las legislaturas locales la oportunidad de pronunciarse con efectos para todos los municipios y esta norma pudiera ser una base general de administración, todo lo que se ha dicho se cae, porque es atribución del estado, bueno a lo mejor no se cae, porque los estados también debían de ser atingentes con la Constitución General de la República, pero no creo que sea un tema menor que podamos soslayar y me voy a pronunciar respecto a él,

no es por abrir otro tema a debate, simplemente por darle satisfacción al señor ministro Gudiño, en primer lugar que lo trajo a colación. Yo pienso que las bases generales de la administración, no pueden implicar las características del personal que contrate los municipios, yo creo que las bases generales tienen tal generalidad que debe referirse a la administración de los bienes y servicios municipales y esto es lo que deben de comprender las bases generales, no las cualidades específicas de los empleados, funcionarios o personas que presten en cualquier forma el servicio para el Municipio, aquí la administración debe de estar más concentrada cuando se refiere a bases generales a los servicios municipales y a los recursos municipales probablemente, no a las personas, no a las cualidades de las personas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Bueno, primero que nada yo quiero decirles que yo venía totalmente de acuerdo con el proyecto, de manera inicial a mí me parecía muy correcto, que se estableciera la posibilidad de afianzar, de alguna manera a los servidores públicos que se encargan de la administración, recaudación y cuidado de los dineros en un Ayuntamiento o en cualquier desempeño que implique un servicio público, a mí no me parecía mal que se estableciera esta obligación, dentro de un artículo específico de las leyes municipales de Veracruz, incluso había encontrado algunas disposiciones que podían avalar esta situación tales como los procedimientos de responsabilidad tanto estatales como los federales a los que llegan a estar sujetas estas personas, que de alguna manera están involucradas con el manejo de fondos públicos, recordemos que la Ley Orgánica, bueno no la Ley Orgánica, más bien la Ley Federal, la Ley de la Auditoría Superior de la Federación, que también pueda regir en un momento dado, respecto de los funcionarios municipales cuando se trata de participaciones del gobierno Federal, y que están facultadas para ser fiscalizadas. Pues yo entendía que con la nueva Ley que se ha

establecido para la Auditoría Superior de la Federación, de alguna manera se determinan procedimientos resarcitorios de carácter patrimonial, en los que de algún modo, el funcionario público que se ve involucrado en un procedimiento de responsabilidad, tiene que responder incluso con su propio patrimonio; entonces, desde ese punto de vista, yo no veía mal que se estableciera la posibilidad de que hubiera fianzas para poder responder sobre cualquier situación de responsabilidad para aquellas personas que manejan fondos públicos, es más, hasta me parecía un argumento novedoso, que se estaba manejando en una ley, que desde mi punto de vista, pues estaba siendo muy adelantada para las situaciones de responsabilidad en este tiempo. Sin embargo, de escuchar a los señores ministros, pues si empezaron a surgirme dudas y dudas y dudas, y por esa razón, no quise pedir la palabra de inmediato, porque empecé a escuchar opiniones muy interesantes, que empezaron a darme sobre todo la duda de si el artículo podía o no considerarse constitucional. Lo que sucede es esto, ya desde un punto de vista más preciso en el análisis del artículo, surgen las siguientes interrogantes. Primero, ¿a quiénes obliga?, ya el ministro Ortiz Mayagoitia, hizo esta importante diferenciación, entre quiénes pueden o no o quiénes no pueden considerarse obligados con una situación de esta naturaleza por la naturaleza y el tipo mismo de su cargo, pero cuál es el objeto, el objeto yo creo que es muy loable, que de alguna manera exista la posibilidad personal de resarcir, desde un punto de vista de responsabilidad, lo que cualquier funcionario pudiera llegar a incurrir en un indebido o mal manejo, ya sea por corrupción, por negligencia, por lo que sea. Entonces, el objeto, insisto, es muy loable, pero también otra de las situaciones que considero, le falta al artículo, es un poco de regulación específica, porqué razón, porque se maneja, de manera genérica, el que se establezcan fianzas, y que esas fianzas sean en un momento dado, pagadas del peculio del propio servidor público. Aquí, siento yo que le falta un poquito de técnica legislativa al artículo correspondiente y quizás de regulación un poco más específica, mencionaba el ministro Ortiz Mayagoitia, hace rato, hasta dónde se va a dar la posibilidad de avalar a través de una

fianza, la posibilidad de llevar a cabo un cargo público, si en un momento dado, cuántos millones de pesos puede incluir el hecho de que un tesorero municipal tenga que resguardar dentro de las arcas del Municipio el presupuesto de que maneje ese Municipio, tomando en consideración no solamente los ingresos de carácter municipal, sino todas aquellas participaciones de carácter federal que en un momento dado pueden llegar a tenerse, entonces, ya desde un principio, ¿cuál va a ser la fianza que se le va a fijar? Y, una fianza, una vez que se determina por una cantidad, pues más o menos específica, que tuviera que salvaguardar el pago de esa cantidad, pues implica el pago de una prima, de una prima que va a corresponder a la cantidad total que se va a resguardar a través de la fianza. Entonces, punto número uno, no tendríamos un parámetro objetivo, para poder determinar cuál sería el monto, o tendríamos que irnos al presupuesto de egresos, para determinar cuál es el monto de la fianza, que en un momento dado debe de pagar el tesorero municipal, por decir algo, se me ocurre, porque es la persona que de alguna manera va a resguardar, quizás como ejemplo más directo, los dineros del Municipio. Pero entonces, no tenemos un monto específico, y sobre qué monto se va a fijar esa prima correspondiente a la fianza respectiva, y tomando en consideración la cantidad que implicaría el presupuesto municipal que se conjunta como ya decíamos de diferentes partidas, de dónde va a sacar un funcionario clase media, para poder pagar una prima o para poder responder a una contra garantía, en una prima que va a otorgar para poder llevar a cabo su función, es decir, no encuentro desde el punto de vista práctico, la posibilidad de que la propia regulación que se establezca del artículo correspondiente, se pueda determinar hasta dónde hay que proteger, hasta dónde tiene que llegar el monto de la fianza, con que va a garantizar el propio trabajador, independientemente de la naturaleza misma del puesto de que se trate, entonces en estas circunstancias, sí me surgen muchas dudas sobre la constitucionalidad del artículo que yo debo decirles en principio, venía totalmente de acuerdo con el proyecto, y que me parecía de veras, hasta una legislación adelantada al tiempo y acorde a los nuevos procedimientos resarcitorios de manera

patrimonial que se están estableciendo tanto en las leyes estatales, como en las leyes federales, pero tomando en consideración todas estas circunstancias, yo también me inclinaría, como lo han mencionado los otros ministros, a la inconstitucionalidad del artículo. Gracias, señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Justamente, yo tomo la palabra para hacer unas aclaraciones. Justamente la intervención de la ministra Margarita Luna Ramos, es mucho muy importante para la argumentación que quiero presentar ante ustedes.

Veamos primero el artículo 271, dice: “Son obligaciones de los servicios públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de propiedad municipal, o al cuidado del Ayuntamiento, en el término de este Código, del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables”. Es decir, la obligación no es para todos los servidores públicos del Municipio, es únicamente para quienes manejen fondos.

Al parecer esta objeción ya fue superada, pero además quiero hacer mención que dice: En términos de este Código de la Ley Orgánica Municipal. Por lo tanto, si se declara la inconstitucionalidad, entonces también hay incumplimiento al artículo 105, hay que hacerla extensiva a todas las demás leyes, pero al parecer el problema se sitúa en la fracción IV, que dice: “Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su cargo”. Este es el problema cuya inconstitucionalidad se está discutiendo, pero yo creo que este es un precepto inútil, yo creo que ya estaba implícito el 271. Quien tiene la obligación de afianzar, tiene la obligación de pagar la prima, ya está impuesto, ya está implícito.

Yo creo que sería ilógico y razonable que al que le pida una fianza para garantizar alguna actividad, diga sí, pero la paga la prima, el que pidió la fianza, no, la paga siempre el que debe garantizar de afianzado, entonces, prácticamente la fracción IV, de su peculio, es una explicitación de algo que ya está contenido dentro del 271, si hay la obligación de dar fianza, vamos suponiendo que no existiera la fracción IV, hay quien pensaría ¿que tenía que pagarlo el Ayuntamiento?, pues nadie.

Por otro lado, yo no estoy de acuerdo que sea regresar a las épocas del censo, para adquirir impuestos, yo creo que quien maneja fondos públicos, en una institución municipal, pues debe tener solvencia moral, y también cierta solvencia económica, eso no me cabe duda, por eso yo a mí, el argumento del indigente no me satisface, pero el argumento de la ministra Luna Ramos, es mucho muy importante, porque dice: Todo lo que no resolvió, cuánto va a ser el monto del afianzamiento, con qué extensión, qué tiempo. No lo dice la ley, porque precisamente se trata de bases generales, si dijera todo eso, entonces sí sería inconstitucional. Una base general, nada más establece la obligación de garantizar a determinados funcionarios, ya será el Municipio de desarrollo, que dirá cuánto se va a garantizar, con qué efectos, por qué, no lo dice justamente, porque es una base general, si no, no se trata de una legislación desarrollada hasta sus últimas consecuencias, porque entonces sí sería inconstitucional, porque iría contra el inciso a), de la fracción II, que da facultades a las legislaturas, a establecer bases generales, por eso, todas las dudas de la ministra Luna Ramos, y del ministro Ortiz Mayagoitia, son las que va a tener que resolver el Municipio al desarrollar esa base general.

Gracias, señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente. Solamente porque se ha estado hablando de bases

generales, y yo no creo que estemos en presencia de una base general de administración municipal.

Tomemos en cuenta, antes que nada, que esta es una Ley de Hacienda, exclusivamente para el Municipio de Veracruz, de la ciudad de Veracruz, no es una Ley emitida como reglamentaria de la fracción II, del 115, sino de aquella otra que establece la libertad de hacienda municipal y los impuestos que puede recaudar el Municipio.

Pero por otro lado, el artículo 113 de la Constitución, hace una reserva de ley muy importante, el 113 constitucional dice: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones”.

Este artículo que estamos analizando, dice: “Deben pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su encargo.”

No me cabe a mí duda que esta es una norma que tiene que ver con responsabilidades de los servidores públicos, esto, señores ministros, hay reserva a favor de la Legislatura del Estado de Veracruz, porque el 113 exige que la previsión esté en una ley.

El reproche a esta ley es la exigencia de que la prima de la fianza relativa se pague indefectible y necesariamente con fondos del propio peculio del servidor.

Dice don José de Jesús Gudiño: “¿Pues a quién se le ocurre otra cosa? Si la ley dice que debe otorgar fianza es él y nadie más.” No, aquí vemos como el monto de la fianza puede exceder notablemente las posibilidades del servidor, pero puede exceder razonablemente el monto de sus ingresos y hacerle incosteable el

desempeño de la función pública a la que es invitado, una fianza muy elevada que él tenga que pagar, le va a costar más la fianza que lo que gana de sueldo.

Tampoco se puede manejar muy libremente bajo el expediente de aumentarle el sueldo, porque hay control para el monto de los sueldos, y porque un aumento en los sueldos, derivado de que de ahí mismo pague la póliza, se tendrá que reflejar impositivamente afectando su salario.

¿Por qué viene el Municipio de Veracruz a plantear esto? Porque seguramente el propio Municipio está pagando las primas de sus funcionarios que manejan fondos; si limitamos la litis a lo estrictamente planteado, con quitarle a esta norma: “Pagar de su peculio las primas relativas”, para que quede la norma los servidores públicos..., bueno, deben afianzar su manejo, eso ya lo dice la Ley Orgánica. Podemos declarar la inconstitucionalidad de esta fracción, y por virtud de otra norma queda la obligación de garantizar el manejo.

Gracias.

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

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, ministro presidente. Bueno, a mí me pasó algo similar a la ministra Luna Ramos. Yo quiero decirles que traigo un dictamen en verde, traigo un dictamen de acuerdo con el proyecto, inclusive yo decía también como ella, que era de avanzada esto, y que era parte de la responsabilidad resarcitoria del Estado y de las leyes que se tengan que emitir en los diversos estados por las diversas legislaciones locales, para adecuar su legislación a la modificación constitucional de este nuevo Título Cuarto de la Constitución, de estas reformas.

Y desde luego, yo venía de acuerdo en que el Ayuntamiento, pues quién más que él, esté interesado en que sus servidores públicos

realmente cumplan con responsabilidad su encargo, y que lo garantizaran, inclusive yo venía así en mi dictamen; y que también el Ayuntamiento, por supuesto está interesado en que su Cuenta Pública se rinda oportunamente. Sin embargo, yo me he venido convenciendo, en primerísimo lugar por la intervención del ministro Aguirre que empezó a decir que violenta el artículo 35 constitucional directamente, y por todas las demás intervenciones de los señores ministros, yo he llegado a la conclusión, ministro presidente, que básicamente, sí es inconstitucional este precepto y me adhiero a las consideraciones y al punto de vista de la ministra Luna Ramos, en tanto que en un principio o en principio yo venía de conformidad con el proyecto, pero simplemente me han convencido las intervenciones.

Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Voy a quedar yo en una posición, digamos a la mitad del asunto, de esta situación que se ha ido construyendo. Yo en el caso de los cargos concejiles, dentro de la expresión genérica, servidores públicos, estoy de acuerdo en que no es posible establecer este elemento del pago de la fianza de su propio peculio; porque insisto, esto es incorporar elementos que van en contra del 5º, del 35, el 36 y hasta el 38 de la Constitución. Pero yo no he acabado de encontrar un argumento para que el resto de los servidores públicos no estén en la posibilidad de pagar de su propio peculio la fianza. Creo que este es un problema de delegación normativa y no es un problema, al menos para mí, de principio constitucional.

Yo no encuentro, y creo que lo decía en este sentido muy bien el ministro Díaz Romero, cuando se dice en el artículo 36: "... Que las leyes fijarán, teniendo las calidades que establezca la ley..."; yo creo que este es un problema donde directamente en la

Constitución no podemos encontrar el que se establezca una limitación para que ciertos servidores públicos, de su peculio los pague; mi preocupación está en los cargos concejiles por el estatus especial que tienen dentro de nuestro orden constitucional.

Entonces, yo en este sentido, me parecen a mí, convincentes las razones que se dan en el proyecto para declarar esta cuestión. Sin embargo, sigo creyendo, y creo que no es salirnos de la litis, que el problema de las bases generales, es el problema como debiera abordarse el proyecto.

Muy interesante lo que dice el ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de si esto es una cuestión que está definido en el 113 y con reserva de ley. La cuestión sería ¿Cuál es el alcance entonces de esa reserva de ley emitida por la ley de los Estados?; es decir, y aquí se plantea un problema nuevo, y entiendo que bastante complejo, simplemente no voy a entrar a él, nada más lo enuncio para que se entienda el sentido de mi voto en lo personal. El hecho de que el 113 le reserve a la Legislatura de los Estados la posibilidad de regular lo relativo a responsabilidades en general, lleva al extremo de tener que considerar que es facultad del propio Estado, por la reserva de ley del 113, el tema particular de la fijación de fianzas. Ese sería el problema que quedaría por definir. Creo que no es el caso en este momento, pero sí me parece a mí, que la protección constitucional es para cargos concejiles en lo particular, y en cuanto a servidores públicos hay una delegación legislativa en esta relación de bases generales, no bases generales; y muy atinadamente lo dice Don Guillermo, en el 113, creo que es en ese entramado normativo, donde tendríamos que construir una propuesta. Simplemente para explicar como sería el sentido de mi voto.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Quisiera yo manifestar qué conversiones o qué modificaciones podría yo hacerle al proyecto a efectos de que se vote y cuáles no podría hacerle. ¿Por qué?, por el convencimiento que tengo de las razones que ya di con anterioridad.

No estoy de acuerdo, y sería como que se me pone con mucha facilidad para decir: solamente vamos a borrar, a declarar inválida esta parte donde dice, pagar de su peculio las primas. Esto no podría yo aceptarlo, en virtud de que partiendo de la base de que las personas que llegan al cargo de tesoreros o de que manejan la Cuenta del Municipio y que son ajenos a los cargos concejiles y de elección popular, son personas que deben pagar de su peculio las primas correspondientes, y aquí quiero hacer hincapié, no solamente son las primas, ninguna institución afianzadora, cuando se trata de estos problemas, solamente te dice o le dice al correspondiente fiado: “te voy a cobrar tanto de prima y ya”, no, se trata de asegurar también, hay aseguramiento respecto de con qué va en su caso a responder el fiado.

También quisiera yo insistir en que resolvamos este asunto conforme a lo establecido para el Municipio, para los funcionarios municipales, ya para otros niveles, para niveles estatales o para niveles federales es otra cuestión distinta que en este momento no podemos resolver, porque no vamos a tomar determinaciones, creo yo, que afecten más allá de lo planteado que son los problemas de carácter municipal, pero dadas las intervenciones de los señores ministros, yo haría una simple separación entre los que son cargos concejiles y de elección popular por una parte, y los que son cargos ajenos a esos, como empleados del Municipio, fundamentalmente pues los tesoreros y los que manejan fondos públicos y que no son electos popularmente, no tienen pues esos cargos concejiles en su funcionamiento. Y para éstos, no tendríamos que hacer y así lo propondría yo, a reserva del engrose correspondiente, de que no están dirigidos a ellos, no pueden estar dirigidos a ellos, pero sí a los empleados, a los demás empleados que tienen a su intención el

manejo de fondos públicos, de valores, de dineros del Municipio, éstos sí deben exhibir una fianza, pero al costo de su peculio como lo dicen en la fracción IV y los demás correspondientes.

Estaría yo pues haciendo –si ustedes lo permiten y así lo ven correcto- esa distinción y sobre esta distinción decidir al respecto que tratándose de empleados que no tienen cargos concejiles ni de elección popular, sí están obligados a dar la fianza de su peculio.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Después de haber intervenido todas las integrantes y todos los integrantes del Pleno, quisiera yo plantear mi punto de vista, y desde luego pues obviamente sólo para justificar el sentido de mi voto.

El señor ministro Díaz Romero en su proposición, quiero interpretar que él considera que debe hacerse una interpretación conforme, entendiendo finalmente que debe considerarse el precepto como constitucional, pero sobre la base de que no puede referirse a los cargos concejiles y a los cargos de elección popular, pero que por lo que toca a todos los empleados del Ayuntamiento que tengan manejo de fondos, en fin que estén en la hipótesis del precepto, ahí sí sería aplicable y sería constitucional.

Yo advierto que han insistido mucho en lo de las bases generales.

Cuando en el proyecto de la ministra Sánchez Cordero que vamos a retomar, quizá dentro de unos momentos o quizás en la próxima sesión, vimos que era muy complicado establecer en forma abstracta cuáles con las bases generales del Municipio. Yo he advertido que cuando yo más bien sugería que esta cuestión no la debatiéramos, cuatro ministros la debatieron, y aun el ministro Aguirre Anguiano consideró que era un punto importantísimo, y yo tomo su planteamiento, yo considero que quizás este sea ya un primer caso en que tengamos que pronunciarnos sobre si esto es base general o no. Dice el ministro Ortiz Mayagoitia, para mí no es porque está en un Código de Hacienda del Estado de Veracruz,

pero entonces en qué quedamos, si ya dijimos que no es en razón de lo que se diga, sino de la naturaleza.

Yo simplemente me pregunto, si viniera un código municipal de cualquier otro Municipio, no solo del Municipio de Veracruz, ahí sí diríamos que esto puede ser constitucional; a mí me parece que las razones que se han venido dando, serían valederas para cualquier Municipio de toda la República, de todos los Estados y entonces para mí éste es un indicador, que es una base general, obvio no hay la ortodoxia de señalar bases generales de los municipios del Estado, pero estamos tratando una materia que es típica de bases generales, ahora muy bien me parece que explicó el ministro Gudiño, ya lo propio del Municipio será aterrizar, suponiendo que esto fuera constitucional los detalles de cuando se va a afianzar, etc., etc., qué criterios se van a adoptar, eso sí ya sería propio de lo que le toca al Municipio y cada Municipio estaría en posibilidad de ver sus propias condiciones, aun me parece que es un ejemplo muy apropiado, no lo es lo mismo el Municipio de Veracruz, a algún otro Municipio que mejor no doy ejemplo porque no vaya a ser que coincida con el que es originario alguno de los señores ministros, pero en última instancia cada Municipio tiene sus peculiaridades y entonces ya en cuanto a la determinación de minucia, eso ya formaría parte de las leyes estrictamente municipales, pero esta disposición aunque esté en el Código de Hacienda del Municipio de Veracruz, por naturaleza estimo que es base general, sin establecer responsabilidades de los servidores municipales, qué, van a establecerse unas responsabilidades en unos municipios y en otros otras, no, yo estimo que esto tiene que ver con bases generales y que esto es lo que le da importancia al problema, si esto tuviera que ver exclusivamente con el Municipio de Veracruz, bueno, pues ahí queda circunscrito, han utilizado varios ministros lo de mensajes que vamos a dar, pues yo creo que un mensaje que están esperando con entusiasmo es el que digamos, esto es constitucional y en todos los Estados de la República, para todos los municipios se va a establecer que debe afianzarse el manejo de estas situaciones y entonces las compañías afianzadoras, van a ver un hermosísimo mensaje, por qué, porque se van a ir reproduciendo este tipo de

disposiciones y hoy lo tenemos en el Código Municipal de Veracruz, sí, pero después se van a ir reproduciendo en el de Guadalajara y en el de Monterrey, y de pronto va a ser para todos los municipios y ahí es donde a mí me resultan muy convincentes las razones que se dan por la inconstitucionalidad del precepto, porque la responsabilidad de los servidores públicos y patrimoniales del Estado tiene un marco constitucional y este marco constitucional es el que lleva a que actúen constitucionalmente al servicio del pueblo, los distintos funcionarios y entonces, aparecen las responsabilidades políticas, las responsabilidades penales y las responsabilidades administrativas, curiosamente los trabajadores, los servidores del Municipio no están sujetos a responsabilidades políticas, por qué, por lo que han señalado, porque se está tomando en cuenta de algún modo que el gobierno municipal, tiende a ser un gobierno muy cercano al pueblo en donde en la inmensa mayoría hay situaciones que evidentemente no son compatibles con lo que se establece en relación con el Municipio de Veracruz y por qué no son compatibles, porque es una fórmula maravillosa para que incluso le impidan al presidente municipal y al Ayuntamiento contratar a sus servidores, es casi diría yo una norma clasista que presupone la capacidad patrimonial para poder ocupar los cargos en relación a los cuales establece esa obligación, puede haber una persona muy honesta, a la que se le pueda tener una gran confianza, pero si no tiene recursos para pagar con su peculio, la fianza que debe otorgar, pues por más confianza que le tengan, no pueden nombrarlo para que desempeñe el cargo y entonces esto es profundamente antidemocrático y entonces se tiene que buscar no como decía el señor ministro Aguirre Anguiano, dar el mensaje de que deben buscar honrados, no, sino de personas con recursos para poder otorgar las fianzas que se les exigen y tristemente muchas de ellas, son exactamente las que no se les puede tener confianza, ahora es cierto que a los que se les tiene confianza como seres humanos pueden fallar, si pero quedan las responsabilidades, incluso, no voy a meter un nuevo tema que es el de la responsabilidad del Estado, pero también esto finalmente puede producir situaciones que al que lo hagan responder es al que ha

cometido el error, entonces no queda, porque es lo que al principio puede uno tener temor, bueno si este sujeto que en el ejemplo que daba el ministro Díaz Romero, se lleva su portafolio con todo lo que tenía el Municipio, pues ese sujeto tendrá responsabilidad penal y tendrá responsabilidad administrativa, en su momento, eso evitará que haya personas que actúen de esa manera o por lo menos habrá una importante limitante, en conclusión, yo simplemente diría que el artículo 109 y el 113 de la Constitución, pues vienen a ser sustento base, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, ¿de cuáles? De todos los que están en el Estado, los que pertenecen al gobierno Estatal y los que pertenecen al gobierno Municipal, luego son bases generales y luego señala el marco al que deben someterse tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados y ahí vienen todas las reglas que se van estableciendo que deben tomar en cuenta las Legislaturas de los Estados y el 113 al que ya dio lectura en su primera parte el señor ministro Ortiz Mayagoitia, de manera tal que yo pienso que no debemos entrar en distinciones, yo estimo que este artículo establece una novedad que hace posible que sea procedente la controversia, de otra manera, tendríamos que sobreseer por falta, por extemporaneidad en la demanda si entendemos que se está reclamando el otro precepto y por consentimiento claro del otro precepto ¿por qué? Porque no se impugnó, no, lo que pasa que aquí hay una novedad y esta novedad hace para mí, inconstitucional todo el precepto, todo el precepto respecto de todos los destinatarios del precepto, hay otros mecanismos como ya se ha ido señalando a través de todas las intervenciones y en ese sentido yo más bien sugeriría que no entráramos en otros temas ajenos, sino que se considerara inconstitucional el precepto quienes piensan de esta manera y lo único que quedaría y yo aquí pediría un receso, es lo de bases generales, porque en relación con lo de bases generares, ha habido muchas opiniones encontradas y esto coincido finalmente en que si es una oportunidad para abordarlo y definir si esto es base general aunque esté en una legislación específica, pero si es base general

esto da una gran significación al pronunciamiento que hagamos. Entonces se decreta un receso y después del mismo discutiremos este tema y lo votaremos.

(RECESO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

Después, de el planteamiento que se hizo, en torno al análisis de las bases generales. Yo quería de algún modo replantear a quienes integran el Pleno, que retomemos lo que en principio para el orden en el debate, yo había manifestado, si analizamos las posiciones que en principio fueron asumiendo sobre lo de las bases generales, esto no solamente nos alargaría el debate, sino que algo técnicamente muy importante, no se está planteando nada sobre bases generales, quien plantea la Controversia, nunca está señalando que el Poder Legislativo, está violando el artículo 115 constitucional, porque lo que debiera ser, prerrogativa municipal, se está presentando como una base general, y por todas las intervenciones, yo estimo que el tema está suficientemente discutido, y que las proposiciones finales, sobre las que tendríamos que votar, son por un lado, la posición del señor ministro ponente, que él ha manifestado que haría las modificaciones a su proyecto, sobre la base de hacer una interpretación directa del precepto y considerarlo constitucional, y la posición contraria que sería por la inconstitucionalidad del precepto.

Señor ministro ponente tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, muchas gracias señor presidente, las intervenciones de los señores ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, parece que llevan de una manera muy notoria la determinación, cuando menos hasta donde la veo, de la inconstitucionalidad del precepto, específicamente en lo que se refiere a que aquellos que manejan valores municipales, deben otorgar fianza, pero a cargo de su propio peculio; manifesté

hace un momento que yo estaba dispuesto a hacer una diferencia en la parte considerativa respecto de aquellas personas que son titulares de los puestos de elección popular, como presidente Municipal, regidores, síndicos, etc. etc., y para diferenciarlos de aquellos que siendo empleados como un tesorero municipal está obligado a dar la fianza pero pagándola de su peculio, esa distinción creo que va muy acorde con lo que establece la propia Ley, recordemos que la Ley que estamos viendo, no es una Ley Orgánica Municipal, es un Código Hacendario pero exclusivamente para el Municipio de Veracruz, es decir, no abarca a todos los Municipios de Veracruz, sino exclusivamente al Municipio de Veracruz, del Puerto; esto es muy importante porque tiene que ver con los efectos que puedan tener respecto de lo establecido por el artículo 105, en caso de que se declare la invalidez del artículo, solamente tendrá efectos entre las partes, o sea, solamente se referirá al Estado de Veracruz, repito, no es una Ley Orgánica Municipal que abarque a todos; pero además, hay un aspecto que, pues se me quedó en el tintero y que yo quisiera reiterar en este momento, este Código Hacendario, en relación precisamente con los artículos que se vienen impugnando, está dentro de lo que se llama el Libro Cuarto, el Código Hacendario lo titula Libro Cuarto de la Administración Financiera Municipal, y luego hay varios títulos, y el Título Primero donde están estos artículos es, De los Servicios de Tesorería, cuando se a hablado aquí anteriormente de si se va con lo dispuesto en estos artículos a obligar al presidente Municipal, o a los síndicos, o a los regidores, es una contaminación del problema, porque los artículos están dirigidos exclusivamente a los tesoreros, ¡claro!, dice en términos generales a todos los que manejen fondos y valores, pero referido de acuerdo con el Título a los Servicios de Tesorería, y luego el Capítulo Primero, dice; Disposiciones Generales del Servicio de Tesorería, entonces es muy importante que no saquemos de balance este problema, muy específico, para decir que aquí están involucrados otros funcionarios, porque se ha llega hasta poner como ejemplo al secretario de Hacienda y Crédito Público, y al presidente de la República y a los gobernadores, no, es nada más a los tesoreros; pero además, y aquí si yo, por más

esfuerzos que hago no puedo llegar a comprender ni a admitir que la persona física que va a manejar estos valores, no tenga que dar de su peculio las garantías correspondientes; porque repito, cuando vengan las responsabilidades que están en el artículo 113, en el artículo 108, en el artículo 109, etcétera; cuando vengan las responsabilidades, a quien le van a cargar las responsabilidades es a la persona física que está desempeñando el cargo de tesorero y todos los adyacentes que están manejando valores, a eso se refiere; por eso, en ese aspecto reitero mi ofrecimiento de la modificación, pero sigo sosteniendo con esa modificación el proyecto que atentamente pongo a su disposición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La intervención del señor ministro Díaz Romero y la solicitud del uso de la palabra del ministro Aguirre Anguiano, son prueba evidente de que consideraron, que no estaba suficientemente discutido el asunto y yo con gusto le otorgo la palabra al señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Solamente para este nuevo tema que se abre al tapete las discusiones. Y, muy limitada mi intervención. Normalmente los Municipios se manejan a través de comisiones y existe, pienso yo que en todos ellos –a la mejor no– una comisión de administración, de la que depende la Tesorería y por cierta tradición la integran el presidente municipal, el vicepresidente municipal y cuando es regidor el tesorero, el tesorero mismo; pero la dependencia llamada Tesorería está vinculada como dependencia directa de la Comisión de Administración Municipal; era toda mi intervención.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me permito preguntar al Pleno, ¿si consideran que este tema está suficientemente discutido y estamos en aptitud de votar?

Toma la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Como no señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Por ser inconstitucional en su integridad, debemos declarar inválida la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz, Llave.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto en la forma en que lo he especificado.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En los términos en que votó el señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En los términos en que votó el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Es inconstitucional el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En el mismo sentido, con mis disculpas al ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro presidente, hay mayoría de 9 votos, en el sentido de que es inconstitucional el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación con el engrose de este punto, ¿pregunto si alguno de los ministros quisiera asumir la responsabilidad?

Señor ministro Góngora Pimentel, muchas gracias, entonces en este aspecto el señor ministro Góngora Pimentel nos hará favor de hacer el engrose en la parte correspondiente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con gusto, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Agradeciendo al señor ministro Góngora, el que se haga cargo del engrose, pido que una vez que lo haga, me pase el asunto para dar algunas correcciones o modificaciones a mi proyecto para que quede como voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Recuerdo que no hemos resuelto el asunto, todavía faltan otros temas, esto implicará que es un aspecto del proyecto y tendrá que hacerse después la integración del mismo y ya cuando se señale cómo fueron las votaciones, pues se tendrá que ir especificando en relación con cada parte del proyecto. Señor ministro Gudiño Pelayo, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, para adelantar, que si el señor ministro Díaz Romero lo tiene a bien, me gustaría sumarme a su voto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También se le reserva al señor ministro Gudiño, su derecho de sumarse al voto del señor ministro Díaz Romero, y con ese sentido se les pasará para que puedan integrarlo.

Continuamos con el tema 2, en que se hace el planteamiento: “En la inconstitucionalidad posible, del artículo 275 primer párrafo, del propio Código Hacendario, al establecer que el Ayuntamiento acordará nuevamente las remuneraciones para sus integrantes y

empleados de confianza, de acuerdo con los lineamientos que determine la Ley Orgánica del Municipio Libre”.

A consideración del Pleno este aspecto del proyecto. Si ninguna, si ninguno de quienes integran el Pleno desea hacer uso de la palabra, consulto si en votación económica se aprueba este aspecto del proyecto.

(VOTACIÓN.)

APROBADO.

Pasamos al Tema 3, que se refiere al artículo 379 del Código Hacendario Municipal, del Municipio de Veracruz, en cuanto que, dispone que: “De no presentar en tiempo la Cuenta Pública al Congreso, el presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y del tesorero, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal”.

Señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el ministro Valls.

Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En este punto preciso, disiento del proyecto en cuanto nos propone que la norma analizada precisa con el grado de certeza y corrección constitucional exigible, el núcleo básico de la conducta calificada como infractora y la sanción que corresponde: ¿Qué dice este artículo? Si no se presenta en tiempo la Cuenta Pública, será responsable el síndico, de los delitos de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, son dos cosas distintas que el Código Penal de Veracruz, tipifica de modo diferente, pasé a los señores ministros al inicio de la sesión, el texto de los artículos 317 al 320, el artículo 317 corresponde al Título de “abuso de autoridad”, hay una primera norma que dice: “se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario, al servidor público que ilegalmente ordene o ejecute un acto o inicie un procedimiento en beneficio propio o ajeno o en perjuicio de alguien”. Y luego, el 318

establece un tipo agravado de abuso de autoridad, dentro del cual no podría encuadrarse la conducta a que se refiere el artículo 275 que analizamos, no hace la mínima referencia a Cuenta Pública, ni a la oportunidad de su presentación, pero en el artículo 319 se define el distinto ilícito de incumplimiento del deber legal, y también da una definición genérica con una pena de uno a ocho años de prisión, distinta de la del abuso de autoridad que es de dos a ocho años de prisión; en el tipo genérico no entra tampoco el tema de Cuenta Pública ni de oportunidad en su presentación, y en el 320 se tipifica una forma agravada de este delito de incumplimiento del deber legal, “se impondrán de tres a diez años de prisión y multa de cuatrocientos días de salario al servidor público que” -y describe dos tipos de incumplimiento del deber legal agravado- Entonces yo no veo la precisión constitucional en el artículo 275 cuando simplemente nos dice que la falta de entrega oportuna de la Cuenta Pública, tendrá como resultado que el servidor público sea, dice, perdón es el artículo 379, y el texto es: “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”. A qué está remitiendo esta norma, hay cuatro tipos, dos de incumplimiento del deber legal, dos de abuso de autoridad, y ninguno de ellos encuadra, es una tipificación especial que hace el Código Hacendario del Municipio de Veracruz, -y atención- esto es un delito municipal, sólo para el Municipio de Veracruz, porque no está en la Ley Orgánica Municipal del Estado, o sea que aquí distingue al Ayuntamiento de la ciudad y puerto de Veracruz de los otros doscientos once municipios y establece un delito no confuso en su tipología, pero sí en la penalidad, qué cosa constituye la falta de entrega oportuna de la Cuenta Pública, abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. Si ve uno los tipos, no entra en ninguno de ellos, si mandara solamente a uno de los dos habría problemas, porque hay un tipo ordinario y hay tipos agravados, entonces con todo respeto al señor ministro ponente, creo que la precisión constitucional que exige el artículo 14 constitucional, no se da en la disposición de esta norma que analizamos, y por lo tanto,

desde mi punto de vista personal debe declararse su inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. Brevemente, efectivamente como lo ha señalado el ministro Ortiz Mayagoitia, se advierte imprecisión en cuanto al encuadramiento de la conducta que se sanciona, pues se establece indistintamente dos tipos penales diferentes, por un lado, el de abuso de autoridad, y por el otro, el de incumplimiento de un deber legal que prevén el Código Penal del Estado de Veracruz, lo que genera o pudiera generar al menos incertidumbre jurídica, en ello coincido con los comentarios del señor ministro Ortiz Mayagoitia.

Además considero que la construcción del artículo, el contenido del artículo que se impugna es un tanto confusa, es un tanto incierta, indefinida y no se encuentra precisada la acción que se pudiera sancionar de cada uno de los servidores públicos que se mencionan en este artículo, así al respecto nada más para terminar yo no advierto que se precise la conducta del presidente municipal, ni de los integrantes de la Comisión de Hacienda, ni del tesorero, en relación con la función que desarrollan en la presentación de la Cuenta Pública y la que tienen encomendada por la ley.

La redacción del artículo, pues, es genérica y no hace una distinción de la responsabilidad individual, en la omisión, que se pretende sancionar. Muchas gracias.

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

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, solamente para dar mi opinión en este sentido, igual coincidente totalmente, hace falta la precisión jurídica de la conducta, que ya se ha dicho, que es una

omisión total y la responsabilidad de la forma de derivar la responsabilidad a los sujetos que ahí se determinan.

Está de manera genérica en tanto que se dice lo advertimos en la respuesta, en las contestaciones pertinentes, donde se alude a que cada quien responde por el tramo que le toca en relación con la Cuenta Pública, eso es una impresión total, sobre todo fue una consecuencia de naturaleza penal que se está estableciendo en este pretendido delito.

Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente, agradezco a los señores ministros que tomaron la palabra, don Guillermo Ortiz Mayagoitia, don Sergio y el señor ministro don Juan Silva Meza, las observaciones que hacen al proyecto, para mí resultan convincentes y de esta manera, yo cambiaría, a no ser que haya alguna otra expresión que me conduzca a cambiar de opinión, creo que lo correcto será declarar la inconstitucionalidad, de este párrafo del artículo 379, por las razones que ya han dado los señores ministros, don Sergio Valls, don Juan y don Guillermo, y en esa forma lo presentaré, creo que son muy convincentes. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin embargo, yo si sugeriría que de las razones que dio el señor ministro Ortiz Mayagoitia, debieran eliminarse, no son necesarias, las relacionadas con las penas a las que se remite este precepto, porque abriríamos algo que probablemente entrara en pugna con alguna definición de la Primera Sala, cuando tratándose de una violación a la suspensión, con una contradicción de Tribunales Colegiados de Circuito, consideraron que era constitucional que se remitiera al Código Penal, independientemente de que ahí había dos situaciones distintas, entonces me parece que podría quedar solamente lo de lo

relacionado con la responsabilidad y con la imprecisión en cuanto a la conducta que constituye el tipo de delito.

¿Está de acuerdo señor ministro Ortiz Mayagoitia que este argumento mejor se soslaye.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: totalmente de acuerdo señor presidente, yo mencioné las penas tratando de ser enfático en que la remisión es a cuatro tipos de distintos delitos, pero no es necesario ciertamente que este argumento...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque en el fondo incluso esto deriva de que se están mencionando abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, entonces la situación pues no es la que contempló la Primera Sala.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es otra cosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, pregunto si en votación económica se aprueba el proyecto con la modificación substancial que aceptó el señor ministro ponente.

(VOTACIÓN)

En consecuencia, vamos a tomar la votación general del proyecto, señor secretario ¿fue tomando usted nota de lo que se ha definido para que podamos tener los resolutivos, tal y como quedaría, tanto por la votación anterior, fue en contra del proyecto, como con esta votación que es con el proyecto modificado por el propio ponente, y que entonces habría ahí dos pronunciamientos de inconstitucionalidad?

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto, por lo que ve a los artículos 271, fracción IV y 379 de la ley apuntada.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Una moción señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Porque el 379 ya el proyecto recogió las observaciones

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Entonces nada más, muy bien.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y entonces el 379 ya se está determinando su inconstitucionalidad en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy bien, entonces nada más por el anterior.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto, excepción hecha de la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, el cual considero que es inconstitucional.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En los mismos términos, con el proyecto, con la excepción hecha del artículo 271 fracción IV.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto ya modificado en los términos en que acabo de mencionar sobre el párrafo último del artículo 379.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual, puesto que ya se aceptó por el señor ministro ponente, modificar éste, igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro una aclaración.

Ya estamos votando integralmente el proyecto, entonces también estaría lo de la inconstitucional del artículo 271 fracción IV, en ese aspecto el ministro Díaz Romero sostuvo su proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Cierto.

En contra de ese aspecto en donde sostuvo su proyecto y con el proyecto en lo que aceptó.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto en los términos que lo ha aceptado, su modificación el ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En contra del proyecto por cuanto reconoce validez del artículo 271 fracción IV del Código Hacendario Municipal de Veracruz, el que, a mi juicio es inconstitucional y a favor del proyecto modificado en lo demás.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También en los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: También, igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad de once votos a favor del proyecto, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 275, primer párrafo y la declaración de invalidez del artículo 379 segundo párrafo del Código Hacendario impugnado y mayoría de nueve votos en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 271 fracción IV.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Me pareció entender que el señor secretario habló de unanimidad de once votos por reconocimiento de validez del artículo 379.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: No. 275 primer párrafo y declaración de invalidez del 379 segundo párrafo y mayoría en cuanto hace a la declaración de invalidez del 271 fracción IV.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: ¡Ah!, gracias, sí, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En los términos que han quedado precisados y presuponiendo que también el proyecto fue aprobado en todas las cuestiones en que se analizaron cuestiones de competencia, de procedencia, etc.

ENTONCES, EN RESUMEN, SE CONSIDERA QUE EL ARTÍCULO 271 FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO HACENDARIO ES INCONSTITUCIONAL, ASÍ COMO TAMBIÉN EL ARTÍCULO 379 DEL PROPIO CÓDIGO HACENDARIO Y SIMPLEMENTE SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 275 PRIMER PÁRRAFO DEL CÓDIGO HACENDARIO.

El proyecto en la parte que no fue aprobado, hará, favor de engrosarlo el señor ministro Góngora, que él espontáneamente nos lo ofreció; ahí se reserva el derecho de los ministros Díaz Romero y Gudiño Pelayo para formular voto particular y en lo demás, pues queda el proyecto tal como lo presentó y lo modificó el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con mucho gusto.-

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En controversias constitucionales, normalmente cuando se alcanza la declaración de invalidez de actos sobre una norma general, se nos presenta el problema de los efectos. Afortunadamente aquí no lo hay; mi propuesta es que se diga que la sentencia invalidante surtirá efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, porque aunque se manda publicar también en la Gaceta Oficial Estatal, no podemos condicionar el efecto del fallo sino a la publicación del Diario Oficial.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y además, como se advirtió en el curso del debate, se trata de una de esas controversias que por

disposición constitucional tiene solamente efectos en relación al Municipio que hizo valer la controversia y no en relación a todos los municipios del Estado.

Yo creo que esto en el engrose, en tanto que hay ahora pronunciamientos de inconstitucionalidad, se tendrá que precisar este aspecto.

Bueno, pues como si en este momento iniciáramos el estudio del siguiente asunto presumiblemente sólo habría tiempo prácticamente para que se diera cuenta y ya no habría posibilidad de intervenciones, si ustedes no tienen inconveniente citamos a la sesión que tendrá lugar a las cuatro y media, primero para cuestiones administrativas, sesión privada, y cuando concluya esa sesión privada, una sesión pública extraordinaria con los asuntos que se han listado.

Se levanta esta sesión.

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