

## ÍNDICE.

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 21 DE JUNIO DE 2011.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
171/2007	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto que contiene la Ley Número 4 de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial local de 27 de noviembre de 2007.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ).</b></p>	3 A 51  SE RETIRA
155/2007	<p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, por la invalidez de los artículos 72, fracción V y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial de la entidad el 8 de junio de 2007</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES).</b></p>	52 A 58  EN LISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**TRIBUNAL PLENO.**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 21 DE JUNIO DE 2011.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Sírvase dar cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y ocho ordinaria, celebrada el lunes veinte de junio del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros, se ha circulado con oportunidad esta acta. Consulto a ustedes si no hay alguna observación, si se aprueba en forma económica

**(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA POR  
UNANIMIDAD DE VOTOS SEÑOR SECRETARIO.**

Continúe por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor Ministro Presidente, con mucho gusto.

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 171/2007. PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA Y OTRAS AUTORIDADES.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Valls Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY NÚMERO 4 DE PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SIETE.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, Y EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente.

A riesgo de parecer reiterativo, pero en esta acción de inconstitucionalidad de la que ha dado cuenta el señor secretario,

voy a plantear la posibilidad a la apreciación de ustedes, de estar en causa de impedimento por las mismas razones de la ocasión anterior cuando se discutió la acción de inconstitucionalidad relacionada con las autoridades nombradas para el recién creado Municipio de Bacalar, en Quintana Roo. Es decir, el actual gobernador del Estado de Veracruz, guarda una relación amistosa con su servidor, estuvo en una celebración familiar reciente; sin embargo, vuelvo a argumentar también, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad no hay partes, y en este caso particular, este es un asunto que viene de la ponencia del señor Ministro en retiro Azuela Güitrón y que al designarme este Pleno para esa ponencia, los asuntos que ahí encontré, se me pasaron. Este asunto se refiere a una ley de proyectos para la prestación de servicios para dicha entidad federativa, aprobada en dos mil siete; es decir, cuando el gobernador del Estado era otro, no el actual. Por eso, someto a la consideración de ustedes esta posibilidad de estar en causa de impedimento, en el entendido de que desde mi punto de vista no lo estoy, pero tengo un prurito de darle transparencia a las decisiones de este Tribunal y al accionar de su servidor, por eso lo planteo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro ponente. Está a su consideración señoras y señores Ministros.

Si no hay alguna observación o comentario, consulto a ustedes si se reitera la manifestación que hicimos cuando hiciera el señor Ministro Valls Hernández un planteamiento igual en diversa acción de inconstitucionalidad recientemente resuelta, son las mismas razones, idéntica situación, en votación económica lo consulto. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ REITERADA SEÑOR MINISTRO.**

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si es tan amable para efectos de presentación hacer el uso de la palabra señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** ¡Claro que sí! Muchas gracias.

Señoras Ministras, señores Ministros, por escrito de fecha veintiocho de diciembre del año dos mil siete, los diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, presentaron la demanda de acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto que contiene la Ley Número 4 de Proyectos para la Prestación de Servicios para dicha entidad federativa, publicada en la Gaceta Oficial de ese Estado, con número extraordinario 358, el veintisiete de noviembre del mismo año.

Cabe destacar que mediante acuerdo de Presidencia de fecha primero de diciembre de dos mil nueve, se me designó para sustituir por cuestión de turno a la ponencia del Ministro Azuela Güitrón, por lo que se me remitió el expediente de la acción de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa.

En este medio de control, los promoventes hicieron valer en su único concepto de invalidez, violaciones al procedimiento legislativo y a los artículos 28, 117, fracción VIII, párrafo segundo; 126 y 133 de la Constitución Federal. Sostienen que las autoridades emisora y promulgadora del Decreto que contiene esta Ley Número 4 de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz violaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo y además no fundaron ni motivaron la expedición del citado ordenamiento al emitirse en contravención a lo dispuesto por la Constitución Federal.

Se destaca en el proyecto que si bien los accionantes alegaron violaciones al procedimiento, no especificaron cuál o cuáles son estas violaciones ni tampoco cuáles son los motivos por los que se alega la transgresión a los artículos 14 y 16 constitucionales, argumentos que en suplencia son analizados en el proyecto.

Al respecto, se concluye en el proyecto que el Congreso del Estado sí cumplió con todas y cada una de las etapas del proceso legislativo, ya que el Decreto de antecedentes fue una iniciativa del gobernador del Estado, que fue turnada a la Comisión respectiva del Congreso local, ésta emitió el dictamen correspondiente, el dictamen fue discutido y aprobado por el Pleno de ese Congreso, turnándose al Ejecutivo del Estado, quien el veintisiete de noviembre de dos mil siete, la publicó en la Gaceta Oficial, sin que —desde el punto de vista de su servidor— se actualicen violaciones a las garantías de fundamentación y motivación.

Por cuanto hace a las violaciones a los artículos 28, 117 fracción VIII, párrafo segundo; 126 y 133 de la Constitución Federal, los accionantes sostienen que la ley reclamada, primero, transgrede lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al permitir que se establezca deuda pública sin considerar las limitaciones a ésta con relación al gasto corriente y sin que deba aplicarse exclusivamente a inversiones públicas productivas.

Segundo. Transgrede lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción VIII del 117 constitucional al referirse éste a que el endeudamiento debe destinarse a inversión pública productiva, sin que dicha norma en pugna refiera una lista o una serie de conceptos de qué debe entenderse por “inversión pública productiva”, incluyendo como tales cualquier tipo de prestación de servicios en términos de su artículo 5º.

Tercero. Compromete —dicen los accionantes— la prestación de servicios y la provisión de bienes dejando sin posibilidad a las administraciones futuras del Estado, de organizar las finanzas públicas con plena autonomía, ya que no establece un límite de financiamiento; y, Cuarta. Crea —dicen— monopolio en la actividad gubernamental al asignar en una sola licitación contratos obligatorios multianuales.

La consulta que someto a la elevada consideración de ustedes, sostiene que la Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz, tiene como principal objetivo establecer mecanismos para que la entidad federativa lleve a cabo proyectos de prestación de servicios a largo plazo, pudiendo estar dirigidos al desarrollo de infraestructura pública, a la provisión de bienes y prestación de servicios relacionados con la prestación de servicios públicos, a cargo del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos tal y como lo dispone su artículo 1º.

Por su parte, el Código Financiero de esta Entidad Federativa, establece que constituye deuda la contratación de obra o servicio cuyo pago se pacte a plazos. En ese sentido, si la ley que analizamos, regula los actos celebrados entre la administración pública estatal y un inversionista privado para llevar a cabo a largo plazo el desarrollo de infraestructura, provisión de bienes o prestación de servicios públicos, la consecuencia de su aplicación es precisamente la generación de deuda pública.

Ahora bien, si la Constitución Federal autoriza a los Estados a contratar obligaciones o empréstitos únicamente cuando se destinen a inversiones públicas productivas, la ley que se analiza no limita la generación de deuda pública a dicho concepto.

En ese sentido, y toda vez que la ley que por esta vía se combate, no limita la posibilidad de generar deuda pública para el desarrollo

de inversión pública productiva a favor del Estado de Veracruz, es que se concluye —en el proyecto— con su invalidez.

Lo anterior, ya que la ley permite, en contra de lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, que a través de los proyectos para la prestación de servicios a largo plazo, se lleven a cabo actividades por más de un ejercicio fiscal, que no implicarán directa o indirectamente un incremento en los ingresos públicos del Estado.

Por último, destaco en el proyecto, que si bien la parte promovente expresó otros conceptos de invalidez, éstos no se analizan en la propuesta, en virtud del sentido que se propone. Esto con apoyo en la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno, de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro ponente. Señoras y señores Ministros, en principio someto a su consideración los temas formales. Esto es, los Considerandos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, relativos a: El Primero, Competencia; Segundo, Oportunidad; el Tercero, Legitimación activa, y el Cuarto. Causales de improcedencia.

Consulto a ustedes si hay alguna observación en relación con ellos, y si en forma económica se aprueban. **(VOTACIÓN FAVORABLE) ESTÁN APROBADOS.**

Señor secretario, tomamos nota.

El Considerando Quinto ya corresponde al estudio de fondo. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor Presidente. En mi lectura personal de este asunto, no comparto la conclusión toral del proyecto, ya la ha expuesto el señor Ministro

ponente, aparece en la página ciento catorce, en el párrafo segundo —el grande— dice: “La Ley Número 4 de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, en particular sus artículos 1° y 5°, permiten la generación de deuda pública para llevar a cabo acciones tendientes a la planeación, programación, presupuestación, autorización, asignación y ejecución de proyectos para la prestación de servicios a largo plazo para el desarrollo de infraestructura pública, provisión de bienes o prestación de servicios relacionados con la prestación de servicios públicos a cargo del Poder Ejecutivo, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal, y de fideicomisos ¡atención! sin que dicho endeudamiento necesariamente se utilice para inversiones públicas productivas”. Este aserto es el que no comparto.

Primero. Esta Ley de Proyectos es una ley estrictamente instrumental, si se quiere hacer este tipo de asociaciones entre el Estado y un particular para el desarrollo de determinadas obras, se puede acudir a esta forma de contratación, que por cierto está abundantemente requisitada, vigilada y supervisada.

Pero siempre el endeudamiento debe utilizarse para inversiones públicas productivas, y esto se ve con toda claridad en la página ciento uno del proyecto, en donde se reproduce el artículo 4°. Dice el artículo 4° de la ley impugnada: “En los procedimientos de contratación de proyectos de prestación de servicios a largo plazo, las dependencias y entidades descritas en el artículo 1 de esta ley, deberán apegarse además a lo previsto en el Código Financiero del Estado de Veracruz de Ignacio La Llave”. Es decir, el Código Financiero está aquí como inserto en el texto del artículo 4°, y por si fuera poco, al final del propio precepto 4°, los dos últimos renglones dicen: “Sin perjuicio de los demás ordenamientos legales que le sean aplicados”.

Para información nuestra, se reproduce en el proyecto el artículo 316 del Código Financiero -lo veo en la página ciento diez, el resumen, y el texto completo en la página ciento once- dice: “El artículo 316 del Código Financiero del Estado de Veracruz de Ignacio La Llave, establece que por inversiones públicas productivas se entenderán **las erogaciones que se destinen a la ejecución de obras, contratos de servicios, adquisición de bienes, así como los asignados para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se genere un incremento en los ingresos públicos del Estado**”. Esta condición del artículo 316 del Código Financiero del Estado de Veracruz, es de ineludible observancia en la contratación de estos servicios, motivo por el cual el aserto total del proyecto, desde mi punto de vista no es exacto, como que en el desarrollo se perdió de vista esta disposición. Por lo tanto, de sostenerse el proyecto, mi voto será en contra.

Ahora bien, el propio señor Ministro ponente ha dicho que se dejaron de estudiar todos los demás conceptos de invalidez planteados porque estimó que con éste sólo se invalidaba toda la ley. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia. Señoras y señores Ministros, la estructura del proyecto, en principio hay un tema en un concepto de invalidez relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, al proceso legislativo. Escuchamos ya con mucha atención el planteamiento que hace el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, creo que para efectos de iniciar la discusión, y me ha pedido la palabra el señor Ministro Cossío, le pediría que en principio esperáramos a que analizáramos precisamente este concepto de invalidez, la violación que se establece o que se determina en cuanto hace al proceso legislativo,

y de manera inmediata entraríamos a los temas que ya se conectan con la participación del señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

De esa suerte, está a su consideración este concepto de invalidez relativo a la violación al proceso legislativo. Señor Ministro Cossío, que había pedido el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En la parte del primer tema, el de violaciones procedimentales, estoy de acuerdo en esa parte señor Presidente, si le parece me reservaría para más adelante. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo tenía una observación muy sencilla. Aquí en realidad lo que se está aduciendo es falta de fundamentación y motivación del proceso legislativo, violación a los artículos 14 y 16; sin embargo, el proyecto en suplencia de queja hace un análisis muy exhaustivo de lo que es todo el procedimiento legislativo, pero el reclamo —entiendo— no es ese para decir que es infundado, en realidad suprimiría esa parte del estudio, porque con lo que contesta de fundamentación y motivación legislativa, creo que está más que suficientemente contestado el concepto de violación que en realidad se está haciendo valer, pero lo que el señor Ministro disponga. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos. Hay una propuesta concreta. ¿No hay otra participación? Señor Ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo con todo gusto recojo y registro la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos; si la mayoría decide que se reduzca el estudio correspondiente, así lo

haré en el supuesto de que a mí me toque el engrose, de otra manera tampoco sale sobrando; como lo decida la mayoría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración señoras y señores Ministros. Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Para manifestarme a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pues nos lleva a una votación preliminar en este sentido respecto no en contra del proyecto, en tanto que nadie se ha manifestado así, sino si se atiende a la observación de supresión que hace la señora Luna Ramos respecto a la cual el señor Ministro Valls determina que él acepta lo que la mayoría decida.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** ¿Con cuál de las dos?

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** También.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Por la supresión, que es la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por la supresión.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la supresión.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto en sus términos.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo también estoy con el proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En esa parte a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Igual.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor del proyecto en sus términos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo, subsiste el proyecto señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continuamos señor Ministro ponente si no tiene inconveniente y nos auxilie en la presentación.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí, en las violaciones a los artículos 28, 117, fracción VIII, párrafo segundo; 126 y 133 de la Constitución Política Federal, los promoventes argumentan, esencialmente, lo siguiente: Que la ley reclamada en particular sus artículos 5º y 6º trasgreden lo dispuesto por la Constitución Política Federal, al permitir que se establezca deuda pública sin considerar las limitaciones a ésta con relación al gasto corriente y sin que deba aplicarse exclusivamente a las inversiones públicas productivas; el artículo 5º de la ley reclamada transgrede lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, al referirse éste a que el endeudamiento debe destinarse a inversión pública productiva sin que dicha norma en pugna refiera una lista de lo que debe entenderse por inversión pública productiva, incluyendo como tales cualquier tipo de prestación de servicios. La ley que se combate compromete la prestación de servicios y la provisión de bienes, dejando sin posibilidad a las administraciones futuras del Estado, de organizar las finanzas públicas con plena autonomía, ya que no establece un límite de financiamiento, y por último, la ley que

se reclama crea un monopolio en la actividad gubernamental al asignar en una sola licitación, contratos obligatorios multianuales.

Me voy a referir primero al segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional. Por razones históricas y de técnica normativa que no tiene caso abordar, está redactado este párrafo de manera prohibitiva, como concretándose al establecimiento de meras limitaciones o campos proscritos de la libertad configurativa del legislador local y del margen de acción de los gobiernos estatales; sin embargo, pese a su redacción original a través de sucesivas reformas que se analizan en el proyecto, ha venido albergando contenidos no sólo de orden prohibitivo para Poderes estatales, sino también contenidos de orden facultativo o potestativo tanto de ejercicio obligatorio como de ejercicio propiamente potestativo, precisamente es el caso de la fracción VIII que se cita, cuya evolución acusa un desarrollo que pasó de contener una norma prohibitiva a ser un espacio normativo que reúne tanto normas prohibitivas como facultativas; la fracción VIII en comentario ahora contiene el marco constitucional más directamente aplicable al tema del financiamiento de los gobiernos estatales y municipales aunque es importante anticiparlo, no es el único componente del marco constitucional que rige este tema, sus contenidos normativos pueden desdoblarse en varios segmentos: 1. La prohibición de obtener endeudamiento externo. 2. La exigencia de destino necesario del financiamiento; 3. El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales; y 4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento.

Luego se hace un largo recorrido histórico en el proyecto sobre la evolución de este segundo párrafo de la fracción VIII del 117; de manera que en este aspecto la ley que estamos comentando tiene como principal objetivo establecer mecanismos necesarios para que Veracruz lleve a cabo proyectos de prestación de servicios a largo plazo pudiendo estar dirigidos al desarrollo de infraestructura

pública, provisión de bienes y prestación de servicios relacionados, la prestación de servicios, a cargo del Poder Ejecutivo, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos; a este respecto, el artículo 313 del Código Financiero de Veracruz, establece que constituye deuda la contratación de obra o servicios cuyo pago se pacte a plazos y considerando que la ley número 4 que analizamos regula los actos celebrados a largo plazo entre la administración pública estatal y un inversionista privado para llevar a cabo, a largo plazo, desarrollo de infraestructura, provisión de bienes o prestación de servicios para incentivar la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades estatales, es pues evidente que la aplicación de la misma generará al Estado deuda pública.

La ley reclamada permite en contra de lo dispuesto, es la conclusión del proyecto, por el 117, fracción VIII, párrafo segundo, que a través de los proyectos para la prestación de servicios a largo plazo se lleven a cabo actividades por más de un ejercicio fiscal que no implicarán directa o indirectamente un incremento en los ingresos públicos; esto es, que las erogaciones llevadas a cabo por el Estado no se destinarán a inversiones públicas productivas; en ese sentido, lo procedente, y así lo consigna el proyecto, es declarar la invalidez de esta ley número 4 para la prestación de servicios para el Estado de Veracruz, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de noviembre de dos mil siete. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Valls. Esta es la propuesta ya de fondo del proyecto. Señor Ministro Cossío le devuelvo el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, me hacía un comentario el señor Ministro Aguirre sobre un cambio legislativo en el artículo 313 del Código Financiero, lo estoy revisando señor

Presidente -316, perdón- estoy revisándolo en este momento que me acaban de pasar la ley, quisiera solicitar para más adelante la palabra, porque necesito confirmar esta información que aquí muy amablemente me da el señor Ministro Aguirre. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Sí señor Presidente antes que nada una disculpa al Pleno, entendí que se había abierto a la discusión el fondo del asunto y por eso mi participación; también al mencionar yo el artículo 316 del Código Financiero del Estado de Veracruz, tal como se nos reproduce en el proyecto, recibí una observación mediante tarjeta de parte del señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que no corresponde al número actual ya, y que ha habido cambios; entonces qué bueno que el señor Ministro Cossío está en la comprobación de esto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Solamente para puntualizar esto. La acción de inconstitucionalidad, según consta en la página número uno del proyecto, da cuenta con que se presentó el veintiocho de diciembre de dos mil siete; para el veintiocho de noviembre de dos mil siete estaba vigente el texto del artículo 316 del Código Financiero, Código número 18, Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo texto era el siguiente: “Las operaciones de endeudamiento que previo cumplimiento de los requisitos detallados por este Código, asume el Estado por sí o por sus entidades, se destinarán a inversiones públicas productivas –hasta ahí se cumple con el 117 constitucional– pero luego da un plus, nos dice cuáles eran las inversiones públicas productivas, diciendo: “Entendiéndose como

tales la ejecución de obras, que directa o indirectamente produzcan un incremento en los ingresos públicos del Estado”. Hay un concepto restringido como verán, primero se refiere a obras públicas, y luego que directa o indirectamente produzcan incremento en los ingresos públicos del Estado. Esto se cambia, esta ley se reforma según nota: el diecisiete de septiembre de dos mil diez, y el artículo 316 tiene el texto que se nos proporciona en la página, creo que ciento once del proyecto, y aquí ya nos dice otra cosa este artículo: “Las operaciones de endeudamiento que previo cumplimiento de los requisitos detallados por este Código, asume el Estado, por sí o por sus entidades, se destinarán a inversiones públicas productivas”. Hasta ahí vamos bien, artículo 117 de la Constitución respetada.

Pero luego viene una explicación, diciendo: Entendiéndose como tales las erogaciones realizadas con estos recursos destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios –se amplía el espectro– adquisición de bienes y los asignados (se entiende los recursos) para rehabilitación de bienes, que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos, se genere directa o indirectamente un incremento en los ingresos públicos del Estado –va más allá–. Asimismo, los recursos derivados de operaciones de financiamiento podrán destinarse a cubrir un déficit en la hacienda del Estado, generado por situaciones de la economía nacional o estatal, (conceptos un poco huidizos) o suscitadas por algún acontecimiento futuro (creo que podría poner imprevisto y estaría más sencillo capturar la idea) e incierto que altere la planeación financiera original del Estado previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este Código.

A qué voy, convengo con la conclusión, no se cumplen los requisitos del artículo 117 constitucional, pero más que todo por la definición de “inversión pública productiva que se contiene”, como

verán, el texto constitucional 117, fracción VIII, párrafo segundo: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.” Hasta ahí no hay discusión, y las leyes cumplen con esto, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, hay una reserva de ley clara, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos, ¿Cuáles? Pues los de egresos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Primero. ¿La definición en ley –claro, cumple con las reservas de ley– de un concepto tan amplio de inversión pública productiva que acabe por no contener ninguna inversión, por no ser valladar para ninguna inversión, cumple con el artículo 117 constitucional? Personalmente pienso que no.

Segundo. ¿La permisión de endeudamientos multianuales en presupuestos de egresos es constitucionalmente válida? Hasta ahí mis dudas y mis observaciones. Pienso yo que se debió de haber jugado en todo caso, pero es una observación personalísima, con el artículo 316, vigente en el momento en que se ejerció la acción de inconstitucionalidad. ¿Si después cambió, cómo puede dislocar esto el procedimiento de acción de inconstitucionalidad? Lo dejo de tarea. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre Anguiano. Continúa a discusión. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Yo creo que el artículo 316 que nos ha leído –del Código Financiero para el Estado de Veracruz– tiene dos componentes muy importantes: El párrafo primero, que se refiere a la deuda pública en la que se pueden utilizar los contratos que prevé la ley que analizamos, y que dice: “Las operaciones de endeudamiento que previo cumplimiento de los

requisitos detallados por este Código, más los de la ley, asuma el Estado por sí o por sus entidades, se destinarán a inversiones públicas productivas, entendiéndose como tales las erogaciones realizadas con esos recursos, destinadas a la ejecución de obras –esto lo dice la ley– contratación de servicios, adquisición de bienes y los asignados para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se genere directa o indirectamente un incremento en los ingresos públicos del Estado.” Este párrafo es el que se relaciona con la ley para los contratos que analizamos.

El segundo párrafo tiene que ver con otro tipo de operaciones a las cuales no pueden dedicarse estos contratos, dice: “Asimismo, los recursos derivados de operaciones de financiamiento podrán destinarse a cubrir el déficit de la hacienda del Estado.” Éste es otro tipo de operaciones para las que no están previstos los contratos.

En el artículo 313 se dice: “La deuda pública en su conjunto está constituida por las obligaciones directas o indirectas a cargo del Estado por sí o por sus entidades paraestatales, derivadas de la celebración de financiamientos, reestructuraciones, adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, así como la emisión de valores, tales como bonos u obligaciones de deuda, certificados bursátiles y pagarés en los que el Estado asuma obligaciones directas o contingentes.” Es decir, ¿Los contratos para qué están previstos? Para la construcción de obras o prestación de servicios que guarden una relación directa con la prestación de un servicio público. No se puede a la luz de la ley cuya inconstitucionalidad analizamos celebrar un contrato de financiamiento porque eso es otro concepto distinto, y en consecuencia, la posible inconstitucionalidad que apunta el señor Ministro Aguirre Anguiano de un artículo distinto de la ley impugnada que se emitió con fecha posterior a la ley impugnada, pues no nos puede llevar a la consideración de que la ley que

analizamos permite la contratación de obras o servicios que no tengan como característica que se genere directa o indirectamente un incremento en los ingresos públicos del Estado, yo lo sigo viendo vinculado con esta exigencia del artículo 316 del Código Financiero del Estado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias. Es una observación, tiene razón en todo lo que ha afirmado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, nada más quiero llamar su atención sobre lo siguiente: La ley instrumental, la ley adjetiva que él nos decía, palabras más, palabras menos en su primera intervención, data del veintisiete de noviembre del dos mil siete, y esta Ley Número 4 Para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz, esta ley instrumental es anterior a la ley sustantiva que recoge los conceptos de esta ley instrumental y los pone en norma sustantiva en dos mil diez, ese es un raro fenómeno, no he medido las consecuencias jurídicas de esto, por lo tanto, lo dejo a nivel de simple observación.

En el inciso i) del artículo 2° nos habla de: “Para los efectos de esta ley se entenderá por –es el epítome o el acápite– Proyecto para la prestación de servicios: Modalidad de inversión público-privada para el desarrollo de infraestructura, provisión de bienes o prestación de servicios para incentivar la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades contratantes señaladas en el artículo 1° de esta ley” ¿Cuáles son las autoridades? Todas.

El Título Segundo establece: De los proyectos de prestación de servicios: Artículo 5: “Los proyectos para la prestación de servicios a largo plazo, tienen por objeto que un inversionista proporcione un conjunto de servicios incluyendo financiamiento, diseño, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios requeridos por la

autoridad contratante y que sirvan de apoyo para la prestación de servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública estatal”. Esto, –hueramente considerado, es panacea– el particular va a apoquinar todo, para que el Estado o la entidad correspondiente pueda prestar los servicios públicos –pues sí– pero hay que pagar y lo que dice el proyecto es, esa imputación de pago parece no reconocer el carácter de deuda pública de lo que corresponda, lo cual es un problema, y segundo, parece no ajustarse al artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, lo cual si fuera deuda pública, lo pondría rebasando la frontera de la legalidad constitucional. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor Presidente. Yo veo el asunto en términos muy semejantes a como lo ve el Ministro Ortiz Mayagoitia, el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117, me parece que establece la condición general a partir de la cual debemos analizar este caso. Ya se ha dicho que en primer lugar, se trata de contraer obligaciones o empréstitos que necesariamente estén destinados a inversiones públicas productivas, esta es una primera condición; la segunda condición es que esto tendrá que realizarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos, entonces creo que aquí hay dos condiciones y es así como yo veo el problema.

En primer lugar, el de si se pueden o no establecer los contratos que se llaman multianuales, creo que eso lo hemos definido que sí se pueden establecer contratos multianuales, que es la única determinación o limitación de la parte final de este párrafo segundo, de la fracción VIII, del artículo 117, es en el sentido de que esos

contratos multianuales evidentemente se estén mandando pagar o se fijen las formas de pago en los presupuestos de egresos anualmente por la legislatura, creo que eso no es un problema mayor, eso lo hemos superado.

Entonces, en cuanto a los conceptos de invalidez que tienen que ver y la relación de si efectivamente se está llevando a cabo una afectación y un endeudamiento, pues yo creo que sí, ese me parece entonces que ese elemento y ese requisito está satisfecho.

Queda entonces el segundo problema, y es el de si estos requisitos se pueden aprobar, así digámoslo, libremente o tienen que tener una vinculación con la inversión pública productiva y en este sentido, me parece que si nosotros tendremos que resolver con el artículo reformado el diecisiete de diciembre del dos mil diez, que sustituyó al que estaba en vigor desde el tres de abril del dos mil uno, consecuentemente, podemos encontrar en el artículo 1º, que estos elementos que están autorizados para efectos de prestación de servicios a largo plazo para el desarrollo de infraestructura pública, provisión de bienes y/o prestación de servicios relacionados con la prestación de servicios públicos, necesariamente tienen que darse en una condición de vinculación con la inversión pública productiva.

Como lo decía muy bien el Ministro Ortiz Mayagoitia, creo que esta Ley número 4 para el Estado de Veracruz, es una Ley de carácter instrumental, definida la condición de inversión pública productiva alrededor de la inversión pública productiva, acontecen diversos fenómenos que tienen que ver con la prestación de estos servicios más que con la adquisición de estos bienes.

Consecuentemente con eso, me parece que se subordina la Ley de Prestación de Servicios, al Código Financiero y al artículo 117 constitucional en el sentido de que esos servicios están

entrelazados, entremezclados con la situación de la inversión pública productiva, y así me parece que es como opera.

En una Acción de Inconstitucionalidad 19/2003, que fue también promovida con relación al Estado de Veracruz, la señora Ministra Luna Ramos y yo tuvimos un voto concurrente y decíamos que: Por inversiones públicas productivas entendíamos las erogaciones destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos suficientes para cubrir los financiamientos respectivos.

Pero este no es un tema que se pueda determinar ahora en la ley ni a partir de los conceptos de invalidez que se están planteando, aquí básicamente los conceptos sobre la condición de la multianulidad y la afectación y la generación de deuda hacia futuro. Y dos, la falta de vinculación de este tipo de contrataciones respecto a la inversión pública productiva.

Yo manteniendo este criterio de la Acción —insisto— 19/2003, sigo creyendo que esta ley, lo decía muy bien el Ministro Ortiz, es instrumental y no se puede contratar ningún tipo de servicio que vaya más allá, las condiciones pues sí se pueden dar en una situación de aplicación si es que se aprobaran estos créditos ya en temas generales, pero así en abstracto, visto, sí creo que se genere esta condición de subordinación y yo por eso también estaría, hasta este momento, en contra del proyecto. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente, yo también estoy de acuerdo con lo que planteó ya el

Ministro Ortiz Mayagoitia, como lo ha abundado el Ministro Cossío, incluso el Ministro Cossío hace un apunte que creo que es importante y que al menos en el proyecto yo no lo advierto desarrollado suficientemente.

Si bien, un proyecto plurianual, como le llama la ley, generaría en términos generales una deuda a futuro para que se tenga que pagar y que se contrata para que se realice en diversos años, eso desde luego compromete al presupuesto futuro para el pago.

Sin embargo, desde ese punto de vista único, no cae dentro del concepto de deuda pública; el concepto de deuda pública no es sólo que se deba un contrato determinado en períodos posteriores incluyendo plurianuales, sino que el sentido de deuda pública debe entenderse únicamente cuando está de por medio la adquisición de créditos, cuando hay créditos para poder hacer la operación contractual, y estos créditos que se llaman del financiamiento, pueden ser de diversas maneras: Pueden ser desde los créditos directos hasta lo que se llaman las obligaciones de tipo instrumental, que en el propio asunto 163/2009, que se cita en el proyecto, se aclara muy bien porque en ese asunto se señala con claridad que para efectos de endeudamientos públicos, siempre está de por medio un financiamiento, esto es: Si bien un contrato plurianual implica compromisos de pago a futuro, eso no quiere decir que sea deuda pública; deuda pública es cuando está de por medio una operación de financiamiento a través de un crédito, e incluso —como referente nada más— la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, hacen la distinción entre contratos plurianuales y los contratos que requieren de financiamiento; y por lo tanto, de créditos para su instrumentación.

Para que se pueda considerar que se está haciendo una operación con financiamiento; y por lo tanto de crédito, nos llevará entonces a

la conclusión que se está adquiriendo deuda pública, y sólo en esos casos entonces regirán los requisitos necesarios para poder hacer el compromiso.

Estoy de acuerdo en que esta ley puede considerarse únicamente instrumental, inclusive para el endeudamiento mismo se requiere una serie de requisitos especiales que no se requieren para contratar un contrato plurianual, que basta con que se hagan las provisiones y los cálculos a futuro para poder comprometer el presupuesto de años subsiguientes, pero no cuando sólo se trata de esto y no hay un financiamiento en forma de crédito.

De esta manera, si previamente conforme a la Ley de Hacienda, ya se estableció, y se cumplieron los requisitos y se autorizaron los financiamientos correspondientes, aquí ya nada más se está realizando la contratación y la forma en que se va a realizar, pero —digamos— el requisito previo de financiamiento, o sea los créditos que constituyen en sí mismos la deuda pública, entonces ya están satisfechos.

A mí me interesa mucho que no quede confundido el concepto de que por la plurianualidad simple se esté considerando esto como una deuda —y deuda pública— porque inclusive el Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, puede realizar contratos plurianuales, y de hecho se realizan, pero eso no quiere decir que el Poder Judicial esté adquiriendo deuda pública, inclusive la propia Ley General de Deuda Pública, no contempla al Poder Judicial de la Federación como uno de los entes que pueden adquirir deuda pública, no lo contempla ¿Por qué? Porque son dos conceptos distintos.

Ahora, si el problema aparente de estos artículos se refiere a un financiamiento, es porque ese financiamiento ya está previamente aprobado, tramitado, requisitado y con las autorizaciones necesarias; tan es así, que el artículo 6º, que se está analizando,

requiere sólo para la prestación de servicios a largo plazo, dos características: El monto de la contratación que debe implicar la asignación de recursos presupuestarios, a más de un ejercicio fiscal y el proyecto de prestación de servicios que debe involucrar el desarrollo de infraestructura pública con activos que el inversionista prestador construya o provea sobre inmuebles propios o de un tercero. O sea, aquí aparentemente estaríamos hablando solamente de un contrato plurianual, pero no, está el condicionante previo del financiamiento, o sea, del crédito, que eso es lo que constituye la deuda pública.

Por eso, creo que esto es importante que se definiera para no confundir deuda pública con contratos plurianuales; los contratos plurianuales pueden ser financiados con deuda, pero no todos los contratos plurianuales son deuda pública.

En ese sentido estoy de acuerdo con lo que ha dicho el Ministro Ortiz, pero insistiría en que debe hacerse énfasis en estos puntos. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente.

También manifiesto mi opinión en contra de la propuesta. Comparto todo lo que se ha manifestado por parte de los señores Ministros que han hecho uso de la palabra; quisiera hacer énfasis en un aspecto muy particular.

La razón esencial por la que el proyecto considera la invalidez de los preceptos impugnados, concretamente el artículo 1° y 5° de la Ley Número 4 de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Veracruz, se hace consistir de manera fundamental en

que en esas disposiciones legales no se hace un pronunciamiento claro en el sentido de que estos contratos de prestación de servicios, necesariamente deban utilizarse para inversiones públicas productivas, que es lo que genera el que puedan hacerse este tipo de operaciones, que abarcan más allá de un año, o plurianuales como también ya se ha mencionado.

En este sentido, a mí me parece que, como bien lo señaló el Ministro Ortiz Mayagoitia, desde mi punto de vista, no era necesario que la ley impugnada estableciera esos requisitos de manera expresa, incluso aquí se habla en el proyecto hasta de un listado de actividades para poder cerciorarse de que serían destinados a una inversión pública productiva, y decía yo, no estimo que sea necesario, porque como ya bien se dijo, el propio artículo 4° de la ley impugnada, hace referencia a toda la demás normatividad que rige en este tipo de operaciones.

Así es que considero, y también en cuanto al tema que planteaba el señor Ministro Aguirre, de la modificación al artículo 316 del Código Financiero del Estado, creo que no trascendería al análisis de constitucionalidad de los preceptos que estamos analizando en este momento, porque finalmente el concepto que trasciende es el de inversión pública productiva, y ese concepto ya venía recogido tanto en el Código Financiero anterior como en el vigente actualmente.

Por otro lado también comparto lo que se ha dicho, en el sentido de que este tipo de proyectos de prestación de servicios a largo plazo, como los denomina la ley impugnada, no deben ser considerados per se, como integrantes de la deuda pública del Estado, porque en la propia exposición de motivos de la ley y en la regulación que actualiza, se establece que este tipo de contratos o las obligaciones que generen para el Estado, serán cubiertos a través de gasto corriente y deberán estar previstas en las partidas presupuestales respectivas, por lo que tampoco creo que pueda estar incluido en el

concepto de deuda pública, sino más bien, son contratos que se diseñan a varios años y que las obligaciones que derivan para el Estado serán cubiertas a través de gasto corriente, previa la autorización de las partidas correspondientes presupuestales por parte de la Legislatura del Estado, abarcando todo el tiempo que tengan vigencia estos contratos.

Me parece claro que la intención final de esta figura es propiciar o alentar la inversión privada en obras que finalmente deben contribuir a una mejor prestación de servicios, a una infraestructura más completa y más eficiente en beneficio de la sociedad, en fin, a mí me parece que este tipo de contratos son un instrumento útil para alentar, decía yo, la inversión privada, y hacer que tanto la inversión privada y la inversión pública se asocien en el fin de otorgar un mejor servicio o propiciar que los servicios que preste el Estado sean de una mejor calidad y una mayor eficiencia.

En esa medida, no comparto la conclusión del proyecto, porque me parece que de acuerdo con toda la normatividad que rige a este tipo de actividades, está claro que estos contratos también deberán estar atentos a la finalidad de inversiones públicas productivas que establece de manera clara el artículo 117, fracción VIII, y el artículo 316 del Código Financiero del Estado de Veracruz. Yo también estaré en contra del proyecto en el aspecto que analizamos. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Pardo. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Yo estaría de acuerdo con lo señalado por el Ministro Ortiz y por el Ministro Cossío, y me separo de las consideraciones que se hacen en relación a la deuda pública y voy a decir por qué. La deuda pública, en primer lugar, y era una propuesta que traía para el señor Ministro ponente, está definida legalmente, inclusive

está transcrito en el proyecto el artículo 313, que lo leo porque es muy importante: “La deuda pública, en su conjunto, está constituida por las obligaciones –¡ojo! – directas o indirectas a cargo del Estado, –dígase Estado de Veracruz– por sí o por sus entidades paraestatales, derivada de la celebración de financiamientos, reestructuraciones, adquisición de bienes o contratación de obras o servicios, cuyo pago se pacte a plazos, así como la emisión de valores, tales como bonos u obligaciones de deuda, certificados bursátiles y pagarés en los que el Estado asuma obligaciones directas o contingentes, constituidos en términos de lo dispuesto por este código y la celebración de actos jurídicos análogos –o sea, todos los actos jurídicos análogos– que previa autorización del Congreso se generen a cargo del Estado por sí o por sus entidades, obligaciones que podrán tener como garantía o fuente de pago, o ambas, los ingresos estatales derivados de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y sus respectivos accesorios, así como las participaciones federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.

Consecuentemente, ésta es la definición de deuda pública, incluye este tipo de contratos, está garantizada con los recursos que pueda tener el Estado a futuro, y consecuentemente, en mi opinión, es deuda pública, tan es así que si vemos ya la ley específica impugnada, en su artículo 1º, en las definiciones, dice:”Proyecto. Para la prestación de servicios, modelo de inversión pública o privada el desarrollo de infraestructura, provisión de bienes y/o prestación de servicios para incentivar la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades contratantes señaladas en el artículo 1º de esta ley”.

Y en la definición de contrato, que es la forma en que se materializa esto, dice: “Contrato de prestación de servicios a largo plazo, en virtud del cual se comprometen recursos de ejercicios fiscales presentes y futuros celebrado entre una dependencia o entidad

pública y un inversionista o prestador por el cual se establece la obligación a cargo del inversionista o prestador de ejecutar a largo plazo la prestación de uno o más servicios con activos que éste construya su inmueble propios de un tercero, incluyendo los activos del gobierno del Estado de Veracruz, de Ignacio de la Llave, y por la otra, la obligación de pago a cargo de la dependencia o entidad por los servicios que le son prestados”.

Consecuentemente, lo que se está estableciendo es la posibilidad en una inversión conjunta público-privada a largo plazo; es decir, multianual a realizar obras que quedan sujetas con la garantía del pago a largo plazo con los recursos del Estado; consecuentemente, en mi opinión, encuadra en la definición de deuda del artículo 313.

Consecuentemente, yo me separo respetando la decisión que tome este Pleno y me adhiero a las consideraciones que han vertido el Ministro Ortiz y el Ministro Cossío, por supuesto esto quiere decir, que respetuosamente no comparto el sentido del proyecto, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Yo quiero manifestarles que en principio venía de acuerdo con el proyecto; sin embargo, las intervenciones de mis compañeros Ministros que me precedieron en el uso de la palabra realmente me han convencido. En realidad estas normas son meras normas instrumentales, en realidad las normas sustantivas son a las que dieron lectura del Código Financiero, tanto el artículo 313 como el propio artículo 316. Lo que señala y consagra el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, es precisamente que se permite a las entidades federativas contraer las obligaciones y empréstitos siempre que se destinen en exclusiva a inversiones públicas productivas, pero hay que referirnos al Código Financiero; en primer lugar, para dar el concepto de deuda pública como lo

acaba de hacer el señor Ministro Franco González Salas; y en segundo lugar, precisamente al artículo 316 que ya leyó el Ministro Ortiz, sobre las operaciones de endeudamiento que previo cumplimiento con los requisitos detallados en el propio Código Financiero, asume el Estado por sí o por sus entidades y se destinará a inversiones públicas, productivas y entonces, da el concepto de qué se entiende por estas inversiones públicas productivas. Por lo tanto, sí estaría en contra del proyecto, ya lo había sostenido este Pleno, qué se entendía por inversiones públicas productivas en alguna otra ocasión; me separo entonces del proyecto, votaría por la constitucionalidad de estos preceptos como normas instrumentales y de acuerdo con las intervenciones del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Franco González Salas y el Ministro ahora también, Pardo Rebolledo. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Zaldívar, perdón señor Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Es que es importante los conceptos que señaló el Ministro Franco señor Presidente.

Si me permite entonces, porque en relación con lo de obligaciones, es cierto, todo contrato significa una obligación para hacer un pago y contratarlo implica hacer una obligación, o comprometer una obligación de pago, pero el concepto de obligación a que se está refiriendo esto, se está refiriendo a un concepto que está íntimamente relacionado, casi sinónimamente relacionado con crédito, con empréstito. No sólo porque, por ejemplo, en este glosario de términos usuales administración pública de la Secretaría de Hacienda, ya nos hace un apunte del concepto de obligación como título de crédito que confiere al tenedor el derecho de percibir un interés anual, además del reintegro de la suma prestada en una

fecha convenida. Además de eso, este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 163/2009, ya hizo una interesante definición de esto, a que se refiere la fracción VIII del artículo 117 constitucional, que dice al respecto esto que es muy importante: “Antes de proseguir con el análisis del precepto constitucional –eso está en la página ciento cuatro de ese proyecto, de esa sentencia- es importante advertir que la fracción VIII en comentario, menciona tanto obligaciones como empréstitos y sujeta a ambos al régimen constitucional allí mismo establecido; esta distinción es pertinente, porque si bien en estricto uso del lenguaje técnico puede atribuirse significados distintos a obligación y a empréstito. Lo cierto es que la Constitución en este específico contexto temático, da a ambos conceptos el mismo tratamiento constitucional y según permite también colegir el proceso evolutivo antes narrado, esto no puede sino entenderse como una forma de redacción normativa, que tiene por intención ser comprensiva de las diversas formas civiles, mercantiles, cambiarias o de cualquier otro índole bajo las cuales el crédito público pueda ser comprometido directa o indirectamente; -y sigue en la página ciento cinco- y por eso, los términos, obligación y empréstito, en el terreno del crédito público para los efectos constitucionales, no pueden entenderse cómo, ni limitarse a la connotación que estos términos tienen o pudieran tener en el terreno estrictamente civil o mercantil. En otras palabras –dice la resolución- lo trascendente, lo que importa en el terreno constitucional cuando se habla de deuda pública de los Estados, es que se refiere -y aquí está la definición- a toda aquella operación de la que resulta el ingreso de recursos por financiamiento al Estado y un correlativo egreso de recursos públicos para solventar prestaciones que resulten relacionadas. De tal manera, que si es cierto que desde el punto de vista civil hay una obligación de pago a futuro y que se puede hacer en plurianualidades, ese solo concepto de obligación de pago, no es el concepto al que se refiere la fracción VIII del artículo 117 constitucional, este concepto de

obligaciones como se utiliza en la administración pública y como se utiliza inclusive en la resolución de este asunto del Pleno, está de manera sinónima con lo de crédito, con lo de impuesto, con lo de empréstito e inclusive con un sentido de financiamiento, por eso es importante que cuando se habla de obligaciones o empréstitos estamos hablando siempre de un concepto de crédito o préstamo de por medio. La propia Ley General de Deuda Pública, en su artículo 2º dice: “Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos.” Y esto tiene que ver con el artículo 1º, porque dice: “Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos o sea de créditos, empréstitos y préstamos”. Aquí el concepto de obligación, si bien es cierto que en todo contrato existe una obligación este concepto de obligación está referido a un crédito y por lo tanto, un contrato plurianual que desde luego implica una obligación de pago a futuro, no es deuda pública mientras no esté condicionado o de por medio en su realización por un crédito para lograrlo. Muchas gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente, quiero también manifestar que no comparto la conclusión del proyecto, participo del planteamiento que han manifestado los señores Ministros Ortiz Mayagoitia y Cossío y asimismo con la última intervención del señor Ministro Franco. Estimo que sí estamos en presencia de una deuda pública indirecta de las Entidades Federativas en este caso de Veracruz, y que consecuentemente sí es aplicable el artículo 117 de la Constitución y que adicionalmente de que hay una salida con el reenvío que se hace al Código Financiero, también me parece que la propia naturaleza de este tipo de contratos, satisface los requerimientos constitucionales.

No se trata de simples contratos multianuales, estos proyectos para la prestación de servicios, según la ley impugnada, consisten básicamente en la suscripción de contratos de largo plazo, entre el gobierno y particulares, cuya finalidad es diseñar, financiar, construir y operar bienes o servicios, por ejemplo: escuelas, hospitales, carreteras y prisiones entre otros, con los que el gobierno a su vez presta un servicio a la población.

Este tipo de contratos implican una contraprestación por parte del Estado, que significa el deber de asumir y presupuestar gastos futuros, hay obligaciones de pago por parte del Estado; consecuentemente, se trata de una deuda indirecta. No solamente eso, sino que a guisa de ejemplo la calificadora Mudis, en su documento denominado "El ABC de los PPS en México" de marzo de dos mil once, manifiesta que este tipo de contratos los contabiliza como deuda indirecta de la Entidad; entonces, a mí me parece que sí son deuda pública, con independencia de que hay en el caso concreto, texto expreso que ya fue leído por el Ministro Franco, pero a mi entender, incluso ante la ausencia de este texto expreso, la propia naturaleza de los contratos nos lleva a esa conclusión. De tal suerte que a mi entender sí es aplicable el artículo 117 fracción VIII, porque de otra manera podríamos decir que no es aplicable por tratarse de simples contratos multianuales; entonces, deben estar destinados a inversiones productivas, deben celebrarse conforme a bases legales expedidas por las legislaturas locales y por los conceptos y los montos que las mismas fijen en los presupuestos. Debemos recordar que el proceso de reforma constitucional de mil novecientos ochenta y uno del cual deriva el texto actual de la fracción VIII del artículo 117, se da precisamente para ampliar los supuestos en los cuales debemos entender lo que es una inversión productiva, y se ocupa de todas aquellas inversiones en infraestructura, en obras y en servicios públicos que

indirectamente generan crecimiento y consecuentemente, un bienestar a la población.

Ésta es la finalidad que hay detrás de la exigencia de inversiones públicas productivas, y es lo mismo que resolvió este Pleno en el caso de Sonora, cuando establece que para el artículo 117, fracción VIII, rige en cualquier estructura o figura jurídica que comprometa el crédito público, amén de la forma, complejidad o denominación bajo la cual se materialice.

No podemos nosotros establecer esto en un sentido estricto, sino que cualquier contrato, que de alguna manera genere obligaciones a largo plazo por parte de una entidad federativa, tiene que cumplir estos requisitos.

A mi entender, este tipo de contratos se dan precisamente para la creación de infraestructura, y los servicios que van ligados a estos contratos deben verse desde un punto de vista sistémico, no de manera aislada, si los servicios a que se refiere la propia ley los viéramos nosotros, estos servicios públicos, per se, independientes de la lógica sistémica, quizás podríamos entender que no cumplen la exigencia constitucional, pero como son servicios públicos que no se ven individualmente considerados, sino que están vinculados al objeto sustancial de los contratos, a la infraestructura que tienen que prestarse a través de estos contratos, me parece que no vulneran el artículo 117 constitucional.

Pero de cualquier manera queda claro que esto se encuentra atado con el Código Financiero, y que el párrafo que se agrega, que puede ser constitucional o no, no es materia de esta problemática, ni se aplica a este tipo de contratos, y las otras modificaciones, estimo que no son trascendentes en el sentido que no desvirtúan la necesidad de que este tipo de contratos, vinculado normativamente esta ley al Código Financiero, cumplan con estos requisitos.

Pero a mi entender —reitero— la propia naturaleza de los contratos que estamos analizando —al menos a mi entender— nos da la certeza de que cumplen rígidamente con una interpretación que no es nueva en este Pleno y que incluso se da antes de mi llegada del artículo 117 constitucional.

Entonces, concluyendo, estimo que sí se trata de deuda pública indirecta, que sí son aplicables todas las exigencias del artículo 117, fracción VIII de la Constitución, y que esta ley es acorde a la Constitución, tanto como ley instrumental en los términos aludidos por don Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el Ministro José Ramón Cossío Díaz, como por la propia naturaleza de los contratos que me parece que no desvirtúan estos alcances. En tal sentido, votaré en contra de esta parte del proyecto. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Cossío Díaz, después el Ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Muy brevemente señor Presidente, y coincidiendo con lo que acaba de decir el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, hace un momento también el Ministro Franco González Salas, veo la cuestión así.

La idea que nos presenta el Ministro Aguilar Morales es muy interesante en el sentido de decir: Puede haber contratos multianuales, pero estos contratos multianuales no están o no tienen el carácter de deuda o endeudamiento, es decir, hay una desvinculación, el resto me parece que lo estamos viendo como vinculado, y la cuestión es que a mi parecer sí tienen una vinculación por la condición fiscal que se da en este país, prácticamente para todos los efectos de la anualidad, es decir, establezco un contrato, este contrato es un contrato a largo plazo, como el que señala la legislación de Veracruz, va a la multianualidad. ¿De dónde obtengo los recursos para financiar, en

los años subsiguientes? Esas obligaciones, así de genérico lo digo, que tengo que estar pagando.

Si nosotros tuviéramos la posibilidad o tuviera la posibilidad el Estado de manejar fuentes de recursos propios, si tuviera la posibilidad de mandar pagar su deuda propia, etcétera, yo podría hacer la desvinculación, pero cada año tenemos que ir todas las instituciones y el caso de Veracruz no es la excepción, a solicitar, y eso precisamente es lo que me parece que obliga el artículo 117, en el segundo párrafo, a la Legislatura, a que apruebe las cantidades que se tienen que estar pagando anualmente para los efectos de hacer frente a esas obligaciones de multianualidad. Entonces, a mí sí me parece que existe esta vinculación, insisto, por el principio rector de la anualidad tributaria en este país.

Si tuviéramos, repito, y esto me parece lo importante, un fondo propio no regulable, no observable, de disposición libre —déjenme llamarlo así— podría entender el asunto, pero si este año contrato algo y lo tengo que pagar en los siguientes cinco años, cada año tengo que ir a decir: Oye el año que entra son cien, y el siguiente con ciento cinco por la inflación, y así sucesivamente, por las tasas que vayas obteniendo, en este concreto, yo no puedo extraer recursos para pagar eso.

Consecuentemente, me parece que los contratos multianuales necesariamente están afectados por esta condición de deuda. Con este sentido, y simplemente para estos elementos, señor Presidente, pero también creo que podemos tomar una decisión en el sentido de que hay una posición mayoritaria en contra de este proyecto, y como muy bien lo decía el Ministro Valls, desde su inicio, la mecánica misma que tiene el proyecto, pues tiene otros cuatro temas que él mismo lo decía, y con toda razón, pues él observó que había invalidez con el primero, quedan tres o cuatro

temas para estudiar, y creo que también sobre eso podríamos ir tomando una decisión. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro. Señor Ministro Valls, la señora Ministra Luna Ramos y el Ministro Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Estoy escuchando con muchísima atención, porque es un asunto que sí es un tanto complejo. Hemos resuelto ya algunos asuntos que incluso se citan en el proyecto; sin embargo, lo que se ha resuelto en aquéllos es diferente a lo que aquí se está señalando. ¿Por qué razón? Porque en el asunto de Sonora, por ejemplo, era un problema de bursatilización, que es una cuestión totalmente distinta a la que aquí se está planteando. En el asunto de Jiutepec, que también se cita en el proyecto, era un asunto en el que lo que se estaba prácticamente impugnando era si debía o no autorizar el Congreso del Estado la elaboración de contratos multianuales. Entonces, en realidad aquí estamos analizando una cuestión muy distinta, porque aquí nos estamos refiriendo a una situación muy especial, que son los proyectos para la prestación de servicios a largo plazo, los famosos PPS. Entonces, creo que aquí definitivamente creo que primero que nada, antes que analizar si se apegan o no estos otros precedentes, que en mi opinión en realidad no tienen mucha relación con lo que aquí se está planteando, creo que en principio lo primero que tendríamos que definir es ¿Cuál es la naturaleza de estos contratos o proyectos para la prestación de servicios a largo plazo?Cuál es la naturaleza para poder definir si

en un momento dado resultan o no violatorios del artículo 117 constitucional.

Me esperé hasta el final, porque sí he oído intervenciones muy interesantes en el sentido, por una parte, de si estamos en presencia o no de deuda pública, y por otro lado, en el sentido de que sí estamos en presencia de deuda pública, y quiero decirles que tengo todas las dudas del mundo, pero me inclino mucho a estar con la postura del señor Ministro Luis María Aguilar, y voy a mencionar ¿por qué? Estos contratos, si bien es cierto que en los Estados resultan, como en este caso, a lo mejor un poco novedosos, lo cierto es que a nivel federal, sí están regulados, y quisiera mencionar que el modelo que se está tomando ahorita en el Estado de Veracruz, parte prácticamente de la materia federal, precisamente para tomar en consideración cómo se llevan a cabo este tipo de contratos.

Y fíjense, por aquí ya el señor Ministro Franco, en el asunto de Jiutepec, había señalado a pie de página un antecedente, sobre todo extranjero, pero creo que muy importante de tomar, y él decía que este tipo de contratos se inicia en Inglaterra como una manera de poder tomar la posibilidad de que el gobierno, en unión con los particulares, pudiera tener contratos de esta naturaleza para poder financiar cierto tipo de obras.

Entonces, si nosotros acudimos al artículo 117 de la Constitución, estamos refiriéndonos específicamente a materia de endeudamiento, y aquí, por eso les decía que para mí es muy importante que primero se dijera: Estamos en presencia de una materia de endeudamiento público, y les digo que aquí lo dicho por el señor Ministro Luis María Aguilar, en mi opinión es correcto, por qué razón, porque quizás no en su totalidad, es decir, siempre podemos hablar que este tipo de proyectos puede ser deuda pública, pero hay ocasiones en que puede no serlo, es decir,

depende del tipo de proyecto y las cosas que se pacten en cada uno de esos; a lo que yo voy es que no podemos de manera tajante encasillarlo como deuda pública, o de manera tajante decir no es deuda pública, porque depende de lo que se pacte en cada uno de ellos.

Si en un momento dado nosotros vemos el artículo 117, aquí vamos a encontrar lo que decía el señor Ministro Luis María Aguilar: Es el financiamiento obtenido para el Estado, a través de qué, de un empréstito que se haga, es decir, de un financiamiento que se pida a una institución “x” o algo para poder hacer una obra, ya sea una institución bancaria, o a un particular se le está pidiendo un dinero para poder financiar una obra; y la otra es, cuando hay colocación, colocación de papel a través de bursatilización, a través de bonos, de diferentes emisiones que ahora se han ideado para que los gobiernos tengan un financiamiento. Si estamos en presencia de este tipo de cosas, no hay duda, estamos en una deuda pública, en los términos del artículo 117 de la Constitución Política Federal y para cumplir con este artículo 117, pues necesariamente tiene que estar encaminado a que se construya obra pública productiva, que esa es prácticamente la finalidad de este financiamiento a que se refiere el artículo 117; sin embargo, la pregunta sería en el caso de los proyectos para la prestación de servicios productivos de servicios a largo plazo a que se refiere ahora la ley del Estado de Veracruz, no necesariamente se está refiriendo a este tipo de obra, de inversión productiva, por qué razón, porque en un momento dado puede realizarse para cualquier tipo de servicios, y les digo así está incluso determinado en el aspecto federal, que se dice: ¿Qué implica este tipo de proyectos? Por principio de cuentas dicen: La asociación pública y privada en México, y este es un estudio hecho a nivel federal justamente por los proyectos públicos de servicio que se hacen a nivel federal, y se define: “Las asociaciones público-privadas no son un nuevo esquema de desarrollo de proyectos en México, durante varios años ha existido colaboración entre dichas

sectores, la cual ha permitido ampliar la infraestructura con que cuenta el país, como ejemplo de dichas asociaciones se han desarrollado proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en el sector energía, concesiones, principalmente en los sectores carretero y de agua; en las carreteras es muy común que nosotros veamos que esa carretera se lleva cabo con inversión tanto pública como privada, y que en un momento dado si el presupuesto que se tiene destinado para la construcción de esa carretera no alcanza, que entonces el inversionista privado acuda con su propio patrimonio a construir la carretera, y cómo se le paga, concesionándosela al cobro del peaje por determinados años, aquí yo pregunto: ¿Dónde está la deuda pública? ¿En realidad se le está comprometiendo presupuestalmente? No, porque la carretera no existía o al menos no en las condiciones en que queda para el cobro de ese peaje, entonces aquí tenemos un ejemplo en el que en realidad no existe un endeudamiento, y luego en los contratos de suministro de bienes y servicios en diversos sectores, es decir, el proyecto productivo de servicios a largo plazo no necesariamente tiene que ser para inversiones productivas, sino que puede ser para la prestación de servicios, para la infraestructura, para muchas otras cosas que no necesariamente implican inversión productiva; luego, ¿Cuáles son las características? Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. Los servicios provistos bajo el contrato deben permitir a las dependencias o entidades, dar un mejor cumplimiento a las funciones y servicios encomendados a los objetivos descritos en el plan de desarrollo y los programas sectoriales. Los pagos que se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten, una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondiente, los cuales se registran ¡ojo! como gasto corriente, recuerden que una de las razones que se establecen justamente en el 117 y por las cuales estaría en el proyecto el señor

Ministro Valls declarando la inconstitucionalidad es justamente porque se establece como gasto corriente; bueno, pues en el modelo federal este tipo de proyectos sí pueden establecerse o registrarse como gasto corriente.

Luego, “se debe demostrar a través de un análisis” y esto es bien importante, costo-beneficio, el valor a realizar por los proyectos, los riesgos asociados al proyecto son distribuidos de manera eficiente entre los dos sectores, tanto el público como el privado. “La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construye o provee el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público. La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio, puede ser el del inversionista privado o del gobierno, de la misma manera que otras asociaciones públicas privadas en el desarrollo de los proyectos, el gobierno mantendrá en todo momento la responsabilidad directa de la provisión del servicio público”. Hasta aquí es la explicación a nivel federal de lo que implican estos proyectos. Y finalmente, debo mencionar que a nivel federal se han publicado tres instrumentos muy importantes que no les voy a leer para no aburrirlos, pero está el Acuerdo en el que se establecen las reglas para la realización de los proyectos para la prestación de servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de marzo de dos mil tres; el Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios del nueve de abril de dos mil cuatro; los lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública de cuatro de agosto de dos mil nueve; y debo mencionarles que el modelo que se toma en el Estado de Veracruz, prácticamente es el mismo que se está estableciendo en el Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios; entonces, por ese lado quisiera mencionar que los proyectos para la prestación de servicios a largo plazo es un modelo

establecido inicialmente a nivel federal que de alguna manera está siendo copiado por los Estados, pero la primera pregunta es ¿Esto constituye deuda pública o no constituye deuda pública tomando en consideración su naturaleza? Se ha mencionado que el artículo 313 está estableciendo desde el punto de vista legal qué debemos entender por deuda pública, y dice al artículo 313: “La deuda pública, en su conjunto, está constituida por las obligaciones directas o indirectas a cargo del Estado, por sí o por sus entidades paraestatales, –y aquí es lo importante- derivadas de la celebración de financiamientos, reestructuras, adquisición de bienes o contratación de obra o servicios cuyo pago se pacte a plazos -aquí esta parte dice- así como la emisión de valores, tales como bonos u obligaciones de deuda, certificados bursátiles y pagarés”; lo que se ha mencionado es que esta parte donde se dice “o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos” ¿esto implica deuda pública? Yo honestamente lo pongo en tela de duda, y lo pongo en tela de duda tan cierto como esto, la pregunta es ¿cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compromete en un contrato que va mas allá del ejercicio fiscal está en deuda pública porque va a pagar una parte de ese contrato al ejercicio siguiente? yo creo que no, porque no está pidiéndole a nadie que le pague esa parte, simplemente por la duración del contrato se está yendo a un ejercicio posterior, pero está pidiendo prestado para pagar esa deuda, está lanzando la bursatilización o la emisión de bonos para poder pagar esa deuda pública o está reestructurando alguna situación para pagarla, yo creo que no; entonces, por esa razón a mí sí me da duda cuando se dice de manera tajante: “es que por el simple hecho de que el proyecto vaya más allá de un ejercicio fiscal, con eso es más que suficiente para pensar que estamos en el caso de deuda pública”.

Yo he escuchado en muchas ocasiones de parte de alguno de los señores Ministros que a veces los absolutos son muy graves; entonces, yo lo que diría es que depende de los términos en que

cada proyecto sea emitido, porque si en el proyecto estamos comprometiendo presupuesto por parte del gobierno del Estado para poder pagar la obra que estamos haciendo, la estamos comprometiendo, porque nos la financiaron, pudiéramos estar en el caso de endeudamiento, pero si lo que estamos comprometiendo es el presupuesto que tenemos previsto para esta razón, simple y sencillamente porque no lo cubrimos durante este año, pero lo tenemos para el año siguiente, no veo ahí porque hablemos de endeudamiento.

Sin embargo, hay otra situación en donde sí podemos también pensar en que estamos en el caso de endeudamiento, que es en el caso del artículo 21 de la ley reclamada, que es cuando de alguna manera estaríamos garantizando el contrato o el proyecto correspondiente con recursos públicos, entonces, ahí sí hay garantía, a través de qué, del presupuesto que en un momento dado está ejerciendo el Estado, el artículo 21 lo dice muy claramente.

Entonces, ahí creo, o al menos me daría mucha duda decir que no hay deuda pública, o si estamos comprometiendo pero para pago, no porque estemos comprometiendo para pago de un endeudamiento que dio lugar al proyecto, no porque estemos comprometiendo el presupuesto correspondiente del año siguiente, en el cual de alguna manera no estamos solicitando un financiamiento a través de fuentes externas.

Entonces, a mí me parece que lo primero que tendríamos que determinar es: estamos o no en el caso de endeudamiento, porque si no estamos en todos los casos en materia de endeudamiento, pues no tenemos porque establecer que tendríamos que cumplir con el artículo 117 de la Constitución; y por otro lado, también podríamos decir que este tipo de contratos no se están refiriendo de manera específica, exclusivamente a inversiones de carácter

productivo, sino que en realidad el proyecto a nivel federal, que es la copia del estatal, está refiriéndose a otro tipo de obras muy diferentes a prestación de servicios que no necesariamente son inversiones productivas, son inversiones para dar la prestación del servicio, pero no necesariamente que van a reeditar al Estado alguna remuneración.

Ahora, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, mencionó el artículo 316, yo no estaría en contra de que se hiciera una interpretación sistemática con él, de alguna manera, creo que este artículo está refiriendo de manera específica, que en el caso de que haya endeudamiento, debe entenderse de esa manera, y por tanto, sólo referido a obras de carácter productivo, pero en el caso de que no haya endeudamiento, no lo tenemos por qué encasillar, a que en un momento dado, esté relacionado con el artículo 316. ¿Por qué razón? Porque entonces estamos variando la naturaleza de los proyectos que ahora estamos analizando, que si bien pueden ser también para otro tipo de obras, de infraestructura, que no necesariamente son inversiones de carácter productivo.

Quiero mencionarles que en este asunto hay tres proyectos, no sé si lo recuerden, inicialmente estaba turnado a la ponencia del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, en el proyecto inicial del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, justamente lo que se estaba señalando era que se hiciera una interpretación sistémica, justo del artículo 316, y que se entendiera que solamente era aplicable o era en un momento dado establecerse la prohibición del artículo 117, cuando se tratara de obras en los que hubiera un endeudamiento público, pero si no lo había no tendría por qué ligarse a esta situación.

Con posterioridad hubo otro proyecto que nos hizo favor de repartir el señor Ministro Valls, en el que sí se hacía cargo del análisis primero de si había o no endeudamiento, en ese proyecto debo

mencionar que el señor Ministro ponente decía que no se trataba de una deuda pública propiamente dicha, pero yo ahora lo que diría es: no necesariamente estamos en presencia de una deuda pública, sino que hay que analizar en el caso concreto el proyecto correspondiente.

Ahora, en un momento dado lo que se puede hacer en una interpretación sistemática con el artículo 316, es decir, cuando exista deuda pública en el proyecto correspondiente, entonces sí tiene que cumplirse con los requisitos que se establecen para no violar el artículo 117, es decir, que haya una inversión pública productiva, pero si estamos en otro caso, entonces no tenemos por qué obligarlo, porque no hay endeudamiento por parte del Estado, pero eso depende de que el proyecto en sí, establezca una cosa u otra, yo no digo que en absoluto pueda no haber deuda pública, sí, sí puede haberla, pero no necesariamente podemos estar en ese caso por el simple hecho de que se trate de un contrato multianual.

Hay ocasiones en que esto no necesariamente implica una deuda pública, como bien lo mencionaba el señor Ministro Luis María Aguilar; entonces yo ahí lo que diría: Si se hace la interpretación sistemática con el artículo 316, nada más especificar: “Cuando estemos en presencia de deuda entonces no hay ningún problema y tiene que satisfacer estos requisitos; si no estamos en presencia de deuda, pues entonces sí puede dar lugar incluso a otro tipo de obras que no necesariamente establezcan inversión productiva. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Trataré de ser muy breve señor Presidente, y por las peticiones de los señores Ministros en ese sentido con mayor razón lo haré.

Yo entiendo que pareciera que la celebración del contrato, o el contrato por sí mismo, lo podemos calificar como deuda pública o no, no es la celebración ni la naturaleza del contrato lo que es deuda pública, la deuda pública se genera por un financiamiento. La Ley General de Deuda Pública y la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria federales son muy claras: La deuda pública se genera cuando hay de por medio un financiamiento, y como lo define la Ley de Deuda Pública, un crédito, un empréstito o un préstamo. Ahí es cuando hay deuda pública.

Para realizar un contrato –de lo que ustedes quieran– si no se requiere de un préstamo, no hay un problema o no hay de por medio una deuda pública; si para realizar un contrato de lo que sea, plurianual o no plurianual, que no implique un préstamo o un crédito para realizarlo, no hay deuda pública. Si se contrata un servicio o una infraestructura como en materia federal se exige, o un servicio como es más amplia la Ley de Veracruz, y no se tuviera que realizar un préstamo o un financiamiento para realizarlo, no se está constituyendo deuda pública; la deuda pública no se genera por el contrato sino por la necesidad de generar un crédito o de pedir un crédito y financiamiento.

En términos generales, una deuda sí es cuando en un contrato plurianual en los siguientes presupuestos habrá que pagar con los presupuestos de otros años el contrato que se está celebrando, eso en términos generales sí es una deuda, pero no es el concepto de deuda pública para efectos presupuestales y financieros. Por ejemplo, el propio Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura, construyó y está por terminar un edificio en Guadalajara, un edificio muy importante que se realizó en varios años, pero se hizo sin necesidad de contratar un financiamiento o un préstamo, sino que se comprometieron simple y sencillamente cuenta corriente, el gasto presupuestal de uno y varios años; eso aunque es una deuda no es el concepto de deuda pública porque no está de por medio

un crédito; entonces, la deuda pública sólo se puede generar –independientemente del contrato del que sea, o de la temporalidad a la que sea– si hay de por medio un compromiso de crédito del gobierno que tenga que pagar a futuro.

Si esto se hace con recursos presupuestales se trata simple y llanamente de un contrato plurianual que no requirió contratación de deuda pública, por eso, si es cierto que a futuro se tenga que pagar un contrato plurianual, si se hace con recursos presupuestales de éste o de años futuros, es simple y sencillamente un contrato plurianual que constituye desde luego una deuda, pero no el concepto de deuda pública que está vinculado, así lo dice muy claramente la Ley General de Deuda Pública a obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos; o sea, –artículo 2º– Créditos, empréstitos o préstamos. Si no está de por medio esto, estamos simple y sencillamente haciendo un contrato plurianual con cargo al presupuesto, cuenta corriente, que no requirió ningún préstamo, y en ese sentido el concepto de deuda pública no se actualiza, esa es simplemente mi observación al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Muy brevemente porque me parece que esto hay que irlo decantando. Por supuesto que son temas que implican una serie de conceptos y que pueden generar las situaciones que aquí hemos tenido; sin embargo, yo quisiera también que tuviéramos cuidado al identificar el sistema federal y el régimen federal con el régimen de los Estados, es totalmente distinta la base constitucional, a nivel federal habla simplemente de empréstitos en la fracción VIII, mientras que el artículo 117 que tuvo una finalidad totalmente distinta –y no me voy a detener en eso, ha sido muy analizado–

habla de obligaciones o empréstitos, dos conceptos totalmente diferentes, las obligaciones consecuentemente son un concepto que el Constituyente entiende diferente al empréstito, que es la base constitucional a nivel federal, así es que me parece que tenemos que ser cuidadosos en esto, no es el mismo régimen; sin embargo, hemos encontrado un criterio orientador para darle una salida a un problema real que recoge el proyecto porque –insisto– en el régimen federal, está expresamente considerada la posibilidad del presupuesto plurianual y la proyección plurianual, lo cual quiere decir que ahí tenemos un régimen constitucional que produce consecuencias diferentes respecto de los Estados, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay ninguna previsión en relación a ello, consecuentemente, hemos hecho un desarrollo que me parece muy importante, que recoge el proyecto del Ministro Valls para darle una salida a un problema real y lo encontramos como un criterio orientador, el propio proyecto señala que esto es para materia federal, que no necesariamente se aplica, pero que puede ser tomado en cuenta para esto.

Por otra parte, si son obligaciones a largo plazo como lo señala la ley, necesariamente tenemos que entender que esto implica el concepto de deuda pública a nivel estatal, de otra manera –y es mi preocupación– este Pleno podría abrir una puerta demasiado grande para que a nivel local se endeuden a través de estas vías sin ningún control, inclusive llegando eventualmente a no tener la participación de las legislaturas locales, yo estoy absolutamente convencido de lo que aquí se ha dicho por varios de los Ministros, en el sentido de que esto debe ser considerado conforme al marco constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al marco legal del propio Estado de Veracruz como deuda pública. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente. Nada más para una aclaración. Cuando yo me referí a que era necesario tomar en cuenta lo que se establecía en los proyectos, no porque quiera decir que es el proyecto la base de determinar si es deuda o no, a lo que yo me refiero es a qué es lo que se pacta en el proyecto, si en el proyecto lo que se está pactando es un endeudamiento del Estado con el particular, bueno, pues ahí estamos hablando de un financiamiento, pero si lo que se está pactando con el particular simplemente es la participación en la obra y al final de cuentas, la concesión o lo que sea para el pago de ella, yo ahí diría –bueno– no necesariamente estamos en el caso del 117, por lo demás coincido plenamente con lo dicho por el Ministro Luis María Aguilar. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra. Señor Ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias. Yo si seré muy breve. Con respeto e interés he escuchado todo lo que se ha dicho esta mañana respecto de esta propuesta individual –que eso es un proyecto– una propuesta individual que cada uno de nosotros trae al seno de este cuerpo colegiado y atendiendo a la opinión mayoritaria de este Tribunal Pleno, propongo modificar el sentido y las consideraciones de la propuesta, incorporando las observaciones que apuntan, fundamentalmente al carácter instrumental de la ley que analizamos y en este sentido, a su condición de subordinación respecto de los ordenamientos sustantivos estatales de Veracruz, que definen la deuda pública y la sujetan al destino de inversión pública productiva a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo 117 constitucional, esto además conllevará a que se analicen los otros conceptos de invalidez que no han sido revisados en este proyecto, por lo que, señor Presidente, estoy proponiendo, estoy pidiendo retirar, para

reestructurar con las precisiones que he hecho, este proyecto.  
Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SI NO HAY INCONVENIENTE DE LOS SEÑORES MINISTROS DEL TRIBUNAL PLENO, EL ASUNTO ESTÁ RETIRADO A PETICIÓN DEL PONENTE.**

DECRETO UN RECESO.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Sírvase dar cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
155/2007. PROMOVIDA POR EL  
PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA, EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE YUCATÁN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales, y conforme los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 72, FRACCIÓN V, PÁRRAFO SEGUNDO Y 73, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES Y EL CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD, EL OCHO DE JUNIO DE DOS MIL SIETE.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIÓN XII Y 72, FRACCIÓN V, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES Y EL CONSUMO ABUSIVO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS Y TABACO DEL ESTADO DE YUCATÁN, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD, EL OCHO DE JUNIO DE DOS MIL SIETE.**

**CUARTO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE LAS NORMAS IMPUGNADAS SURTIRÁ EFECTOS EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA; Y**

**QUINTO: PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor secretario. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente. Sólo quiero mencionar señor Presidente que este asunto que se me retornó, ya fue en parte sesionado el treinta de septiembre de dos mil diez, y se sometió a la consideración de este Pleno, los temas de Competencia, Oportunidad, Legitimación y Procedencia.

Pero recuerdo que en aquel entonces no estaba todavía integrando este Pleno el señor Ministro Pardo Rebolledo. No sé si antes de hacer una presentación general de los temas que ya no tocan esto de Competencia, Oportunidad, Legitimación y Procedencia, quisiera usted pedirle la votación al señor Ministro Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, con gusto. Sí, tiene usted razón. Recordamos todos que esta Acción de Inconstitucionalidad efectivamente se discutió en este Tribunal Pleno, los días treinta de septiembre y cuatro de octubre del año dos mil diez, y efectivamente en esa ocasión el señor Presidente tomó votación de los primeros cuatro Considerandos: Competencia, Oportunidad, Legitimación y Causas de Improcedencia, los cuales en votación económica fueron aprobados en esta intención de voto, habida cuenta que no estaba el asunto totalmente resuelto, así debemos considerarlo. De esta suerte, someto a la consideración del señor Ministro Pardo Rebolledo, estos cuatro temas formales.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Presidente. No tengo ninguna observación. Estoy conforme con los cuatro temas formales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro Pardo Rebolledo. Toma nota la Secretaría, y continuamos señor Ministro ponente con el Considerando Quinto, que ya es relativo al fondo.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con su venia haré una presentación muy general del proyecto en términos completos, y si ustedes así lo disponen, podré en cada uno de los temas posteriormente hacer una presentación de cada uno de los temas, según los análisis que se contemplan en el propio proyecto.

La presentación general es que en este asunto que se somete a consideración de las señoras y señores Ministros, se analiza la constitucionalidad de los artículos 72, fracción V y 73, fracción V, de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, en la parte que establecen como sanción: Trabajo a favor de la comunidad impuesta por autoridades administrativas.

Es importante recordar que en la primera parte del proyecto se analizan los argumentos dirigidos a demostrar que los citados preceptos son inconstitucionales, porque al facultar a las autoridades administrativas a imponer la sanción consistente en trabajo a favor de la comunidad, se infringe la garantía de libertad de trabajo, además de que se faculta a dichas autoridades para imponer penas.

La consulta propone desestimar tales argumentos, dado que la garantía de libertad del trabajo no es absoluta sino que tiene restricciones, y una de ellas es la establecida en el artículo 21 constitucional, del que se desprende que las autoridades administrativas pueden imponer como sanción el trabajo a favor de la comunidad.

Otro de los temas fundamentales que pretenden dilucidarse en el proyecto es el relativo a si conforme al artículo 21 constitucional, la sanción administrativa de que se trata, únicamente puede establecerse en un reglamento o si también se puede prever en una ley.

Al respecto se determina que la locución “reglamentos gubernativos y de policía”, contenida en el referido precepto constitucional, se inscribe dentro del amplio contexto de la facultad de policía que tiene el Estado para regular el orden y la conducta de los particulares.

Por otra parte, en el proyecto se establece que la sanción por reincidencia, consistente en trabajo a favor de la comunidad que imponen los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, es proporcional, porque al precisar que es hasta cien jornadas de trabajo, implica que el mínimo es la unidad y el máximo equivale a un servicio de poco más de ocho meses.

En el proyecto también se determina que el artículo 68, fracción XII de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, se encuentra indisolublemente vinculado con el artículo 72, fracción V del mismo ordenamiento legal que se impugnó de manera directa, y que se considera inconstitucional porque infringe el principio de tipicidad que rige en el derecho administrativo sancionador.

Por otra parte, finalmente, la disposición legal de que se trata, sanciona al padre que desatienda el programa terapéutico; sin embargo, desde el punto de vista del proyecto, no se desprende en qué consiste la desatención, lo que implica que se trata de una disposición genérica que no precisa de manera adecuada la conducta a sancionar.

Y finalmente el proyecto que se somete a su consideración, concluye que los artículos 73, fracción V y 68, fracción XIV del ordenamiento legal cuestionado, son constitucionales en la medida en que disponen de manera clara tanto los sujetos como la conducta que ocasiona la infracción, de modo que satisfacen el principio de tipicidad.

En términos generales esta es la presentación señor Ministro Presidente, pero cuando ustedes lo consideren pertinente, podría abundar sobre cada uno de los temas según la discusión lo vaya requiriendo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor Ministro.

Podríamos entrar al primer tema del Considerando Quinto, si pudiera usted hacer la presentación concreta.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Ya una presentación más detallada de este primer tema que se refiere al análisis de la violación a la garantía de libertad de trabajo del artículo 5° constitucional.

En la consulta se propone realizar una interpretación armónica de la Ley Fundamental, para afirmar que la garantía de libertad de trabajo consagrada en el párrafo tercero del artículo 5° constitucional, preceptúa dos restricciones permisibles, derivadas de la parte final de dicho párrafo y del cuarto párrafo del artículo 21, pues autoriza la prestación obligatoria de trabajos personales, cuando sea impuesta como pena por autoridad judicial, ajustándose a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional, o bien, cuando la imponga la autoridad administrativa como sanción derivada de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, trabajo a favor de la comunidad; sanciones que revisten sustanciales diferencias.

Así, se propone declarar infundado el concepto de invalidez, en el que se aduce que los artículos 72, fracción V y 73, fracción V de la Ley de Prevención de Adicciones y el Consumo Abusivo de Bebidas Alcohólicas y Tabaco del Estado de Yucatán, que establecen la sanción administrativa consistente en trabajos a favor de la comunidad, vulneran la garantía de libertad de trabajo, pues la interpretación sistemática del texto constitucional, en particular del cuarto párrafo del artículo 21, autoriza la prestación obligatoria de

trabajos a favor de la comunidad impuestos por la autoridad administrativa.

Se afirma que tampoco se contraviene a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 21 constitucional, que dispone que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pues ha quedado demostrado que hay una distinción sustancial entre la sanción administrativa consistente en trabajos en favor de la comunidad, dispensados por el cuarto párrafo del artículo 21 y la pena impuesta por autoridad judicial, a través de la cual se autoriza la prestación obligatoria de trabajos personales, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 5° de la Ley Fundamental. Queda a consideración, en consecuencia esta parte del proyecto, en el entendido de que se realizarán los ajustes correspondientes, si así lo consideran, derivado de la reforma constitucional publicada el pasado diez de junio de este año.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración señoras y señores Ministros.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo creo que este asunto que efectivamente se había discutido ya y se había votado tiene una posibilidad de implicación respecto al párrafo tercero del artículo 1° en relación con la nueva incorporación de derechos fundamentales a nuestro orden jurídico y su jerarquía, en este sentido señor Presidente, yo quisiera ver si es posible que retomáramos la discusión de este asunto el próximo jueves para estar en posibilidad de presentar algunos elementos en ese mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, se me hace totalmente puesta en razón esta petición, en tanto que efectivamente ya la

óptica debe ser diferente en este primer tema de libertad de trabajo; ha habido pronunciamientos en la sesión del cuatro de octubre, inclusive una intención de voto expresada, antes de la modificación que ustedes hicieron y ahora esto tiene que advertirse con esa perspectiva; de esta suerte, habré de levantar esta sesión para continuar el próximo jueves y todos quedamos impuestos precisamente de esta circunstancia, si no hay alguna observación levantaré la sesión.

Se levanta la sesión para convocarlos antes a la que tendrá verificativo el próximo jueves en este lugar a la misma hora.

SE LEVANTA LA SESIÓN.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)**