

ÍNDICE		
CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 9 DE JUNIO DE 2014		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		1
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
38/2013	CONTRADICCIÓN DE TESIS suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)	3 Y 4
57/2013	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Corregidora, Estado de Querétaro, en contra del Poder Legislativo y de otras autoridades del mismo Estado. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	5 A 46

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 LUNES
9 DE JUNIO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO,
POR GOZAR DE SU PERÍODO
VACACIONAL, EN VIRTUD DE QUE
INTEGRÓ LA COMISIÓN DE RECESO
RELATIVA ALSEGUNDO PERIODO DE
SESIONES DE DOS MIL TRECE.**

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, PREVIO
AVISO A LA PRESIDENCIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 61 ordinaria, celebrada el jueves cinco de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA**, señor secretario.

Continuamos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 38/2013.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y
LA SEGUNDA SALAS DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE
LA NACIÓN.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales y conforme al punto único resolutivo que propone:

**ÚNICO. CARECE DE MATERIA LA PRESENTE
CONTRADICCIÓN DE TESIS.**

NOTIFÍQUESE “...”

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

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Como ha dado cuenta el señor secretario, este asunto que es el mismo tema de la contradicción de tesis que se resolvió la semana anterior, bajo la ponencia del señor Ministro Arturo Zaldívar, ya no tiene la materia, está decidida y resuelta por este Tribunal, de tal modo que, por eso, se hace la propuesta de declararlo así, como lo señaló el señor secretario. Eso es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Consulto a las señoras y a los señores Ministros si hay alguna observación en relación con el nuevo planteamiento que se hace en este proyecto del señor Ministro Luis María Aguilar.

Les consulto si en forma económica se aprueba. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADO**, señor secretario.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 57/2013. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CORREGIDORA, ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO Y DE OTRAS AUTORIDADES DEL MISMO ESTADO.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN LOS PÁRRAFOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTA EJECUTORIA, Y DE LOS ARTÍCULOS 2, 6 BIS, 8 BIS, 17 Y 18 DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADOS EL PRIMERO DE FEBRERO DE DOS MIL TRECE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO “LA SOMBRA DE ARTEAGA”.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Fernando Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Efectivamente, en esta Controversia Constitucional 57/2013, el Municipio de Corregidora, Querétaro

promovió la controversia en contra del decreto de la LVII Legislatura.

Más adelante daré cuenta al Pleno de lo que estimo debe precisarse, dado que en sus conceptos no se refiere a todo lo que contiene el decreto; consecuentemente, en el momento oportuno pondré a consideración del Pleno cuáles son los que realmente están impugnados.

Y si me permite, señor Presidente, doy cuenta con los considerandos de procedimiento –como les hemos llamado– o procesales, y posteriormente doy cuenta con los de fondo, si usted y el Pleno así lo aceptan.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay inconveniente, una vez que haya dado cuenta con los procesales, los sometemos a votación y seguimos.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: De acuerdo, señor Ministro Presidente, gracias. En el considerando primero, que obra a foja veintinueve del proyecto, se propone establecer que el Tribunal Pleno es competente para resolver la presente controversia.

El considerando segundo que obra a foja treinta, contiene la determinación de que la presentación de esta controversia fue presentada oportunamente.

Y, por último, en el considerando tercero que corre de fojas treinta y uno a treinta y siete, se reconoce la legitimación activa del municipio que presentó la controversia y también la legitimación pasiva de las autoridades demandadas.

Estoy dejando el considerando cuarto aparte, porque éste se refiere a la litis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto a las señoras y a los señores Ministros si hay alguna observación en relación con los tres considerandos: competencia, oportunidad y legitimación de las partes. Si no hay alguna observación, les pregunto si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Están aprobados.

Señor secretario, tomamos nota, y estamos en el considerando cuarto, en la fijación de la litis.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. En el considerando cuarto se hace la consideración de la fijación de la litis, como usted lo señalaba; en este aspecto se concluye que debe tenerse como impugnado el proceso legislativo de origen que tuvo como resultado la publicación de la Ley que Reforma Diversos Artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro y de la Ley de Deuda Pública del Estado, en atención a los argumentos de las partes y actuaciones que obran en el presente expediente.

De la misma manera, como lo anunciaba, se precisa que, si bien es cierto que el Municipio actor señaló en su escrito inicial que impugnaba la totalidad del decreto legislativo, de su propia demanda adicional a lo que es la impugnación al proceso, de la propia demanda, se ve que se desprende que únicamente se encuentra impugnado el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en sus párrafos cuarto, quinto, inciso b), séptimo, octavo, noveno y onceavo, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, al igual que los artículos 2, 6 Bis, 8 Bis,

17 y 18 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro; todas las disposiciones referidas se encuentran en el decreto de primero de febrero de dos mil trece, que es el que impugna el municipio actor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy de acuerdo con la mayoría de este considerando, nada más traigo una pequeña observación.

Lo que sucede es que dice en la página treinta y ocho que se tiene como acto impugnado el proceso legislativo, y quisiera hacer mención que cuando esto es impugnado, se tiene como concepto de invalidez de carácter formal del decreto reclamado o de los artículos reclamados del decreto correspondiente, pero nunca el proceso legislativo es señalado como acto destacado, sino que se analiza exclusivamente como concepto de invalidez.

No sé si el señor Ministro ponente estaría de acuerdo o no en suprimir esta parte para no tenerlo como acto reclamado, sino como lo estudia el proyecto más adelante, como concepto de invalidez. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDIVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo tengo, en este capítulo, también dos observaciones: la primera que coincide con la que acaba de indicar la señora Ministra en el sentido de que se pone como acto reclamado el proceso legislativo y de reforma constitucional,

cuando, en mi opinión, y tal como se indica en la demanda, lo impugnado es el decreto que contiene la ley que reforma diversos Artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro y de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, y este decreto se impugna por vicios en el procedimiento legislativo, pero me parece que lo impugnado es el decreto y se impugna, entre otras cosas, por violaciones formales.

Yo también sería de la idea de que se pudiera reformular esto, y también estimo que habría quizás que ponderar la cuestión en donde se establecen solamente como actos reclamados o como normas reclamadas o impugnadas, los artículos sobre los cuales hay concepto de violación expreso, porque, en mi opinión, dado que se está impugnando todo, los dos, el decreto por vicios en el procedimiento y en caso de ser esto así, afectaría también a estos preceptos contra los cuales no hay otro tipo de concepto de invalidez diferente del de la violación formal.

De tal suerte que, quizás la primera parte podría reformularse como planteaba la señora Ministra, y quizás simplemente por lo que se relaciona a la segunda, destacar que hay conceptos de invalidez específicos sobre estos preceptos, pero que, en su caso, los demás lo son por vía del procedimiento legislativo. Serían mis dos sugerencias. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Comparto el sentido de la consulta en este aspecto; simple y sencillamente sugeriría

al señor Ministro ponente alguna otra idea que pudiera robustecerlo.

En la página cincuenta y cinco, párrafos segundo y tercero, se sostiene que el hecho de que no se hubiesen separado las iniciativas de reforma, porque una era –digamos– legal y la otra de la Constitución Estatal, no resulta inconstitucional, tomando en cuenta que, en todo momento, se respetó el procedimiento legislativo, además de que no existe disposición alguna que establezca que deba hacerse la separación correspondiente.

Creo que las razones contenidas en el proyecto son correctas, pero podrían ampliarse dado que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, si bien no contiene una norma que de manera expresa señale que las iniciativas de reformas legales deban separarse de las constitucionales, lo cierto es que sí establece reglas distintas para el trámite de las reformas constitucionales, y otra para las reformas legales.

Así, por ejemplo, en las reformas legales no se confiere a los ayuntamientos la posibilidad de intervenir con voz durante las discusiones, ni tampoco se les remite el proyecto de dictamen para que emitan su voto a favor o en contra.

De un análisis sistemático de dicho ordenamiento legal se puede concluir, contrariamente a lo que se dice en esta cuestión, que sí deben separarse las reformas de alguna manera, pero no obstante, considero que el hecho de que para reformar la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro se hubiese sustanciado el trámite legislativo previsto para la reforma constitucional; en nada afecta la validez de los preceptos legales cuestionados, ello porque además de que se dio intervención a todas las fuerzas

políticas y el dictamen se discutió ante el Pleno del Congreso del Estado, lo cierto es que el trámite para reformar la Constitución Local es más estricto, dado que se requiere de votaciones calificadas, no únicamente del Congreso sino también de los ayuntamientos.

Siendo así, considero que los preceptos legales cuestionados son válidos; sin embargo, podría agregarse que aun dentro del procedimiento estricto al que se sometieron, que está dirigido a la reforma constitucional, encuentran punto de validez para poderlo declarar de esa forma; o sea, no obstante que el procedimiento que se siguió es todavía más estricto que el que se exige para las leyes ordinarias, porque se siguió el procedimiento de la reforma constitucional, de cualquier manera o quizá especialmente por eso, a pesar de someterlo a ese procedimiento tan estricto, las reformas legales son válidas y pueden considerarse como tales en la resolución, como lo propone el proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Señor Ministro Fernando Franco González Salas, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En relación a la propuesta de la Ministra Luna Ramos, que además también el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea comparte, no tendría ningún inconveniente en hacer el ajuste respectivo.

En relación a la segunda propuesta del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, lo que sucede es que tenemos precedentes en que lo hemos manejado así, y hemos tratado de identificar cuando hay impugnaciones específicas. Efectivamente hay una referencia

genérica, pero luego hay las impugnaciones concretas a los artículos y los hemos identificado así.

Entonces, en principio, por supuesto, si el Pleno considera que debe hacerse como lo plantea el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, lo ajustaría, pero lo hicimos así con base en precedentes.

Y por lo que hace al comentario del Ministro Luis María Aguilar Morales, esto lo incluiría en la parte relativa del proyecto, no tengo inconveniente, refuerza los argumentos y lo retomaría para hacerlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Presidente. Le agradezco mucho al Ministro Franco González Salas su apertura para hacer esta modificación.

En relación con la segunda, si lo que entendemos es que de ser fundado, —en el hipotético caso que fuera fundado— el concepto de invalidez sobre el procedimiento afectaría todo el decreto, yo no tendría ningún inconveniente en que se quede en sus términos en este punto el proyecto. Gracias, señor Presidente y gracias señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Consulto a las señoras y a los señores Ministros si hay alguna otra observación en relación con este considerando concreto, y si no es así, si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Está aprobado, señor secretario.

Estamos en el considerando quinto. Señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí, señor Ministro Presidente, muchas gracias. En el considerando quinto se establece que, al no haberse encontrado ni invocado ninguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se entra al análisis del concepto de invalidez que se refiere a la impugnación del proceso legislativo.

Quiero comentar que la señora Ministra Luna Ramos me hizo favor de pasarme algunas erratas que tengo en el proyecto, que con mucho gusto corregiré y que le agradezco mucho que me las hubiera hecho notar.

En el proyecto se propone declarar como infundados los argumentos formulados por el municipio actor, pues de las constancias remitidas por el Poder Legislativo local que obran en autos de la presente controversia constitucional, se desprende que sí fueron atendidas las formalidades básicas previstas en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro durante todo el proceso legislativo que desembocó en la expedición de la reforma a la Constitución y a la ley respectiva.

Consecuentemente, señor Ministro Presidente, el proyecto desglosa paso a paso cómo se llevó a cabo, y se trata de justificar por qué el proceso sí cumplió con todas las formalidades –vamos a llamarle– esenciales, para su validez.

Yo lo dejaría aquí, si usted así lo dispone para el debate y, por supuesto, estaría atento para poder dar explicaciones que

requiera el Pleno o para tomar en cuenta cualquier observación u objeción que hicieran las señoras y los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias, señor Ministro ponente. Está a la consideración de las señoras y de los señores Ministros. Señora Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy de acuerdo con este considerando. Está muy similar incluso a algunos otros precedentes que hemos tenido en razón de cuestiones formales de proceso legislativo; sin embargo, en esta parte me he apartado justamente porque el análisis que se hace, en mi opinión, no es un análisis de constitucionalidad, sino es un análisis en relación con los artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad.

Entonces, como normalmente me aparto de éstos, pero ya señalando que no estoy de acuerdo con esto, obligada por la votación mayoritaria, que siempre se analiza este tipo de legislación, estoy de acuerdo y coincido con lo dicho en el proyecto por el señor Ministro ponente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Señor Ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En la página cincuenta y tres del proyecto, en el segundo párrafo, dice: “Además, corrobora la ineficacia del planteamiento en comento el hecho de que, al margen de que la Legislatura local podía encomendar directamente a cualquiera de sus Comisiones el análisis de la iniciativa de reforma de mérito,

se siguió el procedimiento legislativo previsto expresamente para este tipo de actuaciones parlamentarias, –y, a partir de aquí quisiera destacar mi intervención– y de cualquier forma fue avalada y aprobada por la votación necesaria por dicho cuerpo legislativo local, erigiéndose incluso en poder constituyente”, etcétera; creo que si lo dejamos hasta “parlamentarias”, no retomamos aquella tesis de la convalidación absoluta, que hace muchos años se utilizaba y que creo que afortunadamente hemos abandonado; me parece que es simplemente una cuestión muy simple, no afecta el proyecto y creo que valdría la pena eliminarla a partir de la “coma” y hasta el final del párrafo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, no tengo ningún inconveniente en suprimirlo; de hecho lo dejamos porque estimo que en el presente caso sí se actualiza esta condición, dado que evidentemente sí era una cuestión de trámite, se podía haber objetado, no se hizo, pero con mucho gusto suprimo eso para el efecto de que no haya duda y, por supuesto reitero, que tomo en cuenta las argumentaciones de apoyo que hizo el señor Ministro Aguilar en la parte correspondiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a discusión. Si no hay alguna otra consideración o manifestación en contrario de la propuesta ya ajustada por el señor Ministro ponente, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Está aprobada, señor secretario.

Estamos en el considerando sexto, en el estudio de fondo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Querétaro. Señor Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: El considerando sexto corre de la página cincuenta y seis a ochenta y tres del proyecto que tienen en sus manos.

Se analizan los conceptos de invalidez formulados por el municipio actor, en contra del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en sus párrafos cuarto, quinto, inciso b), séptimo, octavo, noveno y décimo primero; proponiendo que éstos sean declarados como infundados.

Para dar respuesta a estos planteamientos, se retoma parte de la línea argumentativa desarrollada en la controversia constitucional 44/2009, que se presentó bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández, interpuesta por el propio Municipio actor de Corregidora de Querétaro, en contra de la expedición de la Ley de Deuda Pública del Estado, hoy nuevamente combatida en algunas de sus disposiciones, para concluir en el proyecto que el artículo 14 de la Constitución no viola lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a la libertad hacendaria que les concede este precepto a los municipios, pues en términos de lo previsto por el artículo 117, fracción VIII, de la propia Constitución Federal, los municipios no tienen autorizado manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento, por lo que no se puede considerar, tal como lo hace valer la parte promovente, que el Poder Legislativo del Estado se convierta en un órgano de decisión en el manejo de dicha hacienda, pues es la propia Constitución Federal la que

faculta a las Legislaturas locales para que, a través de unas leyes establezcan las bases, conceptos y montos, aplicables a la deuda pública, siendo incuestionable que si el legislador del Estado de Querétaro ejerció tal atribución constitucional no se puede considerar que dicho Poder se haya autodesignado como órgano operador y de control para todas aquellas entidades que busquen acceder a operaciones de deuda, ya que fue el propio Constituyente el que lo dotó de tal atribución.

Asimismo, también se estima que el hecho de que se señalen en los párrafos quinto, inciso b), octavo y noveno del artículo 14 de la Constitución Local distintas modalidades y formalidades para la aprobación de la deuda pública por parte de la Legislatura local, en modo alguno vulnera lo previsto en el artículo 115 constitucional, pues es evidente que el legislador local ejerció sus facultades previstas en el artículo 117, fracción VIII, para determinar las bases por medio de las cuales se aprobaría la contratación de deuda pública, sin que en este último precepto constitucional se establezca alguna limitante o requisito a seguir respecto a cómo deban ser emitidas éstas, por lo cual resulta, en apreciación de nosotros, que el Constituyente local, en ejercicio de su libertad legislativa, podía determinar el número de votos requeridos, los montos en los que se encuentra prohibida la contratación de deuda pública, o bien los casos en que se justifique acudir a este tipo de obtención de recursos.

Por último, se desestiman los argumentos formulados por el municipio actor, en los que aduce que, tanto el artículo 14 de la Constitución como el artículo 2º la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro contravienen lo previsto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental al generar una incongruencia normativa entre estos ordenamientos y en específico a la

definición de deuda pública que se proporciona en ambos sistemas normativos.

Lo anterior, por considerar que la Ley General de Contabilidad Gubernamental persigue una distinta finalidad, a saber, la unificación de criterios que rigen la contabilidad gubernamental y la presentación homogénea de informes financieros entre los distintos niveles de gobierno, por lo que se sostiene que no puede existir una confronta entre dicha ley y lo previsto en la Constitución Política Local y en la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, ya que se parte de bases constitucionales distintas en las cuales no existe una relación directa, sino en todo caso una coexistencia de distintas materias.

Ésa es la presentación de este considerando, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro ponente. Está a la estimación de las señoras y de los señores Ministros. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. Con todo respeto, no estoy de acuerdo en esta parte del proyecto, así voté, inclusive, en el precedente en el que se sustenta este asunto, que es la controversia constitucional 44/2009. Yo no estoy de acuerdo, porque para mí sí hay una intervención indebida que establece la ley, que no permite la libertad al municipio para establecer las condiciones que mejor le convengan.

En aquella ocasión señalé, y leo brevemente sólo una parte: “Considero que la intervención del gobernador o de la Legislatura

para autorizar estas posibilidades al municipio de endeudamiento son indebidas, para mí el que se establezca en la ley la condición de que tiene que ser aprobado por el gobierno o por la Legislatura del propio Estado, es sólo darle la vuelta a la intervención indebida que están haciendo a los municipios o podrían estar haciendo en los municipios; esas bases tienen que ser una serie de requisitos o condiciones materiales para obtener los empréstitos, pero no pueden llegar al grado de que porque está en las bases se establezca la facultad de intervención del gobernador o de la Legislatura para aprobarlos.

Pienso que una cosa es que las bases establezcan requisitos, condiciones y demás, y otro, que dentro de esas condiciones se vuelva a través de esta ley, a establecer una intervención indebida, para mí, del gobernador o de la propia Legislatura del Estado”. Así fue como pronuncié mi voto en aquel asunto, al resolverse esta controversia constitucional 44/2009.

En el caso, el artículo 14, párrafo quinto, inciso b), de la Constitución del Estado de Querétaro, dispone que la Legislatura deberá aprobar o autorizar cada contratación de deuda mediante el voto afirmativo de dos tercios de sus miembros; así, siendo congruente con lo que en su oportunidad expuse ante este Tribunal Pleno en aquel asunto, considero que tal requisito excede la regulación de las bases generales de contratación que pueden expedir las Legislaturas en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, pues no se trata de un requisito operativo que deba cumplir el municipio, sino de la decisión final, caso por caso, que tomará la Legislatura en el sentido de si se aprueba o no un determinado empréstito, cuestión que, desde mi punto de vista, vulnera la autonomía

municipal. En ese sentido, en esta parte, mi voto sería en contra, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar Morales. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Nada más para mencionar que, estando de acuerdo con esta parte del proyecto, me apartaría de las argumentaciones dadas en la página setenta y ocho, en relación con el artículo 14 de la Constitución Local, porque se están refiriendo a que contraviene lo previsto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y que por este motivo produce una incongruencia legislativa; entonces, para mí, esto no es problema de constitucionalidad, y por esa razón me apartaría de esta parte del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Simplemente respetando la posición del señor Ministro Luis María Aguilar que efectivamente es la que ha sostenido, sigo convencido de que el criterio que ha aprobado este Pleno sigue siendo el correcto, y por eso sostendré el proyecto, con todo respeto.

Y en relación a lo que comenta la señora Ministra Luna Ramos, aprecio que lo haya puesto en esos términos y entiendo que también se separe del criterio. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a tomar votación, si no hay alguna otra consideración. Señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: A favor del proyecto, con la aclaración formulada.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra, en este considerando.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor del considerando sexto del proyecto, con la precisión de la señora Ministra Luna Ramos y con el voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Suficiente para aprobarlo y continuar.

Estamos en el considerando séptimo. Señor Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Éste que es el último de los considerandos que contiene el proyecto. Concluye en declarar infundados los conceptos de invalidez sostenidos por el municipio actor, en los que se impugna la constitucionalidad de los artículos 6 Bis, 8 Bis, 17 y 18 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro. En principio, se analizan los argumentos referidos al artículo 18 de la referida ley para concluir que resulta válido, por virtud de este precepto, que se establezca una obligación a los municipios de informar trimestralmente sobre el ejercicio y destino de los recursos provenientes de deuda, pues dicha previsión encuentra fundamento en lo previsto en el propio artículo 117 de la Constitución Federal, ya analizado en el anterior considerando, por lo que se concluyó que el Constituyente facultó al legislador local para fijar las bases y lineamientos por las cuales se regule el manejo y contratación de deuda pública hacia los propios municipios; asimismo, y en referencia al artículo 6 Bis de la Ley de Deuda Pública estatal, y su supuesta falta de claridad respecto de los conceptos de contratación de obligaciones financieras y de deuda, se estima que el artículo impugnado no resulta impreciso, pues en esta disposición únicamente se establece que debe incluir los elementos que encuadren en dicha descripción en su respectiva Ley de Ingresos, sin que pueda modificarse esta denominación, cuando se trate de contratación de deuda o empréstitos para inversión pública productiva, para efectos de que éstos puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto correspondiente, además de que estos conceptos se encuentran

definidos en los artículos 2º y 8º de la propia Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.

Por otra parte, se desestima el concepto de invalidez, en el que se aduce que el artículo 17 de la citada ley es poco claro al no definir qué debe entenderse por deudas de corto, mediano y largo plazo, pues la indefinición de estos conceptos no implica la inconstitucionalidad de la norma, ya que dependerá del tipo de instrumento por el que se contrate la deuda pública, en que se podrá conocer si es de corto, mediano o largo plazo, máxime que estos conceptos son de entendimiento ordinario y común en el ramo hacendario, por lo que resultaría impráctico que el legislador local los hubiera definido, considerando que estos elementos pueden ser eventualmente variables.

Por último, en referencia al artículo 8º Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, en el que se establece que los proyectos de inversión pública productiva deberán ejecutarse en las zonas de mayor marginación del Estado y municipio, con base en la categorización de marginación emitida por el Consejo Nacional de Población, se estima que dicha disposición no vulnera la autonomía municipal de la parte actora, pues éste es acorde al contenido del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, el cual permite acudir a los supuestos de deuda pública, con la condición de que se utilice con proyectos de inversión pública productiva, como es precisamente atender a las zonas más vulnerables, desprotegidas, máxime que la actividad que realiza el mencionado organismo no se encuentra dirigida a establecer en forma exclusiva los casos en que procede un endeudamiento, sino establecer criterios demográficos generales para ubicar la población que requiere de mayor protección del Estado.

En este sentido, el legislador de Querétaro, en ejercicio de su facultad legislativa prevista en el artículo constitucional citado, para determinar el destino de los proyectos de inversión pública productiva creados a base de la contratación de deuda pública, únicamente fija un parámetro que debe observarse por parte de los municipios, pero de ninguna forma crea una autoridad intermedia entre la Federación y el municipio o entre el Estado o municipio que decida el destino de estos proyectos, pues la categorización de zonas de marginación del Consejo Nacional de Población es únicamente un criterio y parámetro a tomar en cuenta por parte de los municipios para la ejecución de los proyectos.

Por esta argumentación, se considera que es infundado el concepto de invalidez que se hace valer respecto de estos artículos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Está a la consideración de las señoras y de los señores Ministros. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Dos observaciones: yo estoy de acuerdo sustancialmente con esta parte del proyecto; sin embargo, con la primera parte en la que se habla de que las Legislaturas están en la posibilidad de establecer las bases generales de contratación, con todo respeto, creo que el razonamiento podría ser diverso.

Esta obligación está contenida en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, que consiste y señala que los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

De acuerdo con lo anterior, la obligación de informar sobre la contratación de empréstitos no puede considerarse como parte de las bases generales que pueden fijar las Legislaturas, pues constituye una obligación derivada de la Ley Fundamental, vinculada con la cuenta pública que, en consecuencia, no es disponible para el legislador local, lo único que en todo caso podría regular dicho legislador son las modalidades o mecanismos bajo los cuales debe rendirse esa información, el proyecto da a entender que esta parte de informar es disponible para el legislador y pudiera no establecerlo, sin embargo, esa es una parte que no es disponible porque es una obligación de la Constitución Federal.

Para robustecer la afirmación relativa de que la obligación de informar no constituye parte de las bases generales de contratación, sino de obligaciones vinculadas con la rendición de la cuenta pública, conviene tener presente que la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, que es aplicable a los municipios en términos del artículo 2º, dispone que la cuenta pública es el informe de la gestión financiera para comprobar el correcto manejo y aplicación de los ingresos y egresos, luego, si se considera que la contratación de un empréstito representa para el municipio, en el momento en que la obtiene, un ingreso, es incuestionable que los empréstitos contratados para inversiones públicas deberán quedar comprendidos dentro de la cuenta pública y con la obligación constitucional federal de informar al respecto. El razonamiento, como se plantea, es que el que se establezca esta obligación o no es disponible para el Estado, considero que no es disponible, es una obligación que sí se debe imponer siempre porque está en la Constitución Federal.

Por otro lado, el Municipio actor manifiesta que el artículo 8° Bis de la Ley de Deuda Pública, conforme al cual los proyectos de inversión únicamente podrán ejecutarse en las zonas de mayor marginación, según la clasificación del Consejo Nacional de Población, constituye una condicionante que le impide al municipio decidir el destino de los proyectos de inversión productiva, en atención a los planes municipales de desarrollo; al respecto, considero que la condicionante de que se trata no es un simple parámetro o variable a tomar en cuenta para la aplicación de los recursos obtenidos, no es una condicionante para la aplicación, es una condicionante para el empréstito mismo, constituye un factor determinante que, en su caso, debe tomar en cuenta el municipio para aplicar los recursos correspondientes, de tal manera que si los recursos derivados de la deuda contratada para invertir en proyectos productivos no se aplicaran en la zona que el Consejo Nacional de Población considera, según su clasificación, que es el de mayor marginación, entonces el municipio no podrá hacer uso de esos recursos, no es un simple parámetro, ello aun cuando la inversión que tenía programada fuese consecuencia de un estudio adecuado sobre las necesidades reales y alcanzables del municipio.

En congruencia con lo anterior, considero que la conclusión que adopta el proyecto de que es constitucional el artículo 8° Bis de la Ley de Deuda Pública debería ser resultado de un examen, digamos, de condicionamiento esencial de procedencia y no nada más de aplicación.

En este sentido, no obstante que sí veo que hay elementos para declarar constitucional la disposición, con todo respeto, creo que

los razonamientos podrían ser desde otro punto de vista. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. En cuanto al artículo 8° Bis, traía justamente una duda muy similar a la que acaba de plantear ahorita el Ministro Luis María Aguilar, y traigo dudas serias respecto de si debe o no declararse constitucional, porque el artículo lo que dice es lo siguiente: “Los proyectos de inversión pública productiva se deberán ejecutar en las zonas de mayor marginación del Estado y municipios, con base en la categorización de marginación emitida por el Consejo Nacional de Población”; se están estableciendo dos requisitos: uno, que sea para zonas marginadas, y otro, que sea de acuerdo a la categorización del Consejo Nacional de Población.

En el proyecto se viene desarrollando y diciendo que esto es constitucional, porque de alguna manera es correcto que las zonas que necesitan más este tipo de inversión son las zonas marginadas, con lo cual no estoy en desacuerdo, es muy plausible que se estime de esta manera, pero no son las únicas, ni puede ser éste el único parámetro que determine que solamente en esos casos pudiera hacerse un empréstito y el proyecto también dice que esto no es contrario al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, porque como bien lo decía el Ministro Luis María Aguilar, dice: “solamente fija un parámetro que debe observar por esta parte de los municipios, y que no crea una autoridad intermedia”, es que nunca se dijo por parte de los conceptos de invalidez que se esté creando una autoridad

intermedia y el problema no es solamente que constituya un parámetro, sino que se está estableciendo, en esta parte, que es para zonas marginadas reconocidas de acuerdo al Consejo Nacional de Población.

Se hace un estudio muy puntual en el proyecto de lo que implica este Consejo y todo, pero en lo personal me entra una duda terrible respecto de si es o no constitucional, porque se están direccionando los proyectos financieros con empréstitos a ciertos fines, exclusivamente a los de combate de pobreza extrema, que les digo, no es malo, es plausible, pero no es lo único, porque se están eliminando de esta posibilidad otro tipo de municipios en los que pudiera haber alguna situación relacionada con cuestiones de carácter sustentable que sí implican poder darle viabilidad a un proyecto económico que no necesariamente está en esas circunstancias y que no necesariamente está dentro de las zonas reconocidas como afectadas por parte del Consejo Nacional de Población.

Me parece que aquí se está etiquetando de una forma muy especial algo que la Constitución Federal no etiqueta de esta manera, sino que establece otro tipo de requisitos para poder determinar si puede o no haber un empréstito, y en este artículo, en el párrafo primero, creo que está dando dos cuestiones, que en lo personal, me parece que sí están etiquetando: deberán ejecutarse en zonas de mayor marginación y con base en la categorización emitida por el Consejo Nacional de Población.

Me parece que sí se están encasillando a dos situaciones que no están referidas en el artículo 117 de la Constitución, cuando aquí se habla de proyectos productivos, sustentables, económicamente viables; por esta razón lo traía como duda y

coincido de alguna manera con lo que decía el señor Ministro Luis María Aguilar, nada más que él dice que sí debe estimarse constitucional.

Yo tengo dudas de si esto es o no constitucional o está de alguna manera limitando un poco este tipo de programas en relación con lo que la propia Constitución Federal está estableciendo. No lo limita a zonas marginadas ni lo limita a las establecidas por el Consejo Nacional de Población, que al final de cuentas es un parámetro, sí, pero no es el único, no está limitado sólo a eso, por eso lo manifiesto como duda, señor Presidente, me pareciera que este primer párrafo del octavo, igual sí pudiera declararse inconstitucional. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Me parece que quizás la primera observación que hacía el señor Ministro Aguilar, que también dijo la Ministra Luna Ramos que compartía, puede corregirse en engrose.

Me parece que el punto que él sostiene no tiene duda. Lo que puede ser disponible para los Estados y para el legislador del Estado, es cómo se establecen los mecanismos de rendición de cuentas y de informes; consecuentemente, creo que no tendría inconveniente en puntualizar esta parte para que quede satisfecha la observación que inicialmente hizo el señor Ministro Luis María Aguilar.

En cuanto a la parte de la objeción al artículo 8º, me parece que, en primer lugar partimos de un sistema, en donde necesariamente se requiere de la autorización del Legislativo para autorizar la deuda pública; es decir, esto está expresado en el proyecto, en las partes previas del mecanismo que se sigue. Consecuentemente, eso está cubierto; tampoco tendría inconveniente en, de alguna manera, explicitar este procedimiento para señalar por qué siempre tendrá que haber esa autorización previa que es la de la procedencia a la que se refería, entiendo, el señor Ministro Luis María Aguilar. Igualmente, no tendría inconveniente en esta parte de aclararlo para que quede debidamente sustentado en términos de la observación del señor Ministro Luis María Aguilar.

En cuanto a la objeción de la Ministra Luna Ramos, no la comparto, porque creo que esto sí entra específicamente dentro de la esfera de los Estados para definir cómo debe, en su caso, utilizarse la deuda pública, porque al final del día, creo que aquí es donde opera, de manera muy importante, el federalismo. Los Estados tienen condiciones, circunstancias diferentes, cuyos legisladores evalúan; ésa sería mi posición en relación a esto, por supuesto, estando atento a si el Pleno tiene una posición diferente, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo también coincido con lo que plantea el señor Ministro Aguilar Morales, ya lo aceptó el señor Ministro Franco González Salas.

En cuanto a lo que señala la señora Ministra Luna Ramos, me genera el siguiente problema: el acápite del artículo 117 es lo que los Estados no pueden hacer, en ningún caso, como todos sabemos.

La fracción VIII, en su primer párrafo, establece que no se podrá contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros o cuando deba pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Ésta es una prohibición absoluta, la que originariamente estaba en el texto del artículo 117 y que sí se compadecía con el acápite de este mismo artículo; sin embargo, el párrafo segundo, lo que se estableció es como una limitante para las Legislaturas de los Estados, como todos nosotros sabemos.

Si adicionalmente a la limitante que proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el legislador del Estado se quiere imponer otras condiciones de gasto, satisfaciendo las condiciones generales que estableció la Constitución, me parece que está en toda libertad de introducir esa misma condicionante, lo único que la Constitución marca es el destino general de ese gasto; si el destino general está satisfecho en la Ley de Deuda Pública y el legislador local le impone un destino particular, que lo señalaba muy bien la señora Ministra Luna Ramos, para municipios marginados y conforme a lo que establezca el CONAPO, me parece que en ese sentido, lo único que tendría que satisfacer es la condición general y esa condición general creo que está satisfecha. Ella lo planteaba como si esto pudiera llevar a una condición de inconstitucionalidad, en lo personal, creo que no, porque el elemento, insisto, general que es el que impone la Constitución está claramente satisfecho.

No sé si esto, en términos de un desarrollo mayor en el proyecto, pudiera ponerse para también resolver este cuestionamiento que hace la señora Ministra Luna Ramos, con lo que decía el señor Ministro Franco González Salas, el señor Ministro Aguilar Morales, ahora esto que propongo, pues creo que se puede hacer un desarrollo simplemente para también generar este mismo elemento, pero sí creo que no se genera una condición de inconstitucionalidad como lo planteaba, en términos de una duda, la señora Ministra. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Dice el señor Ministro Cossío Díaz, y lo dice muy bien, que los Estados en ese sentido tienen libertad configurativa, con lo cual coincido plenamente; sin embargo, el artículo 14 de la Constitución, que es de los mismos combatidos y que ahorita estamos declarando constitucional, dice en uno de sus párrafos lo siguiente: “El gobierno del estado y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualesquier destino a gasto corriente, inclusive los que contraigan organismos descentralizados estatales o municipales, entidades y empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, conforme a las bases que establezca la ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos y cuando se satisfagan las siguientes condiciones”. Ya

comentamos, y bien decían que era necesaria la autorización, por qué razones y todo, y en eso coincido plenamente.

Lo que pasa es que aquí el rango de empréstito, me parece que es más amplio y reconocido, incluso, por la propia Constitución local, y el artículo 8 Bis sí lo destina, dice: “Los proyectos de inversión pública productiva se deberán ejecutar en zonas marginadas del Estado y con base en la categorización de marginación emitida por el Consejo Nacional de Población”. Esto no se compadece tanto del párrafo que acabamos de leer, que no está destinado exclusivamente a esta situación, sino a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo, desde luego, cualquier cosa de gasto corriente que se entiende perfectamente bien, por eso les decía que me parece que sí se está marginando, incluso en contra de lo establecido por su propio artículo constitucional local que, como bien lo señaló el señor Ministro Cossío Díaz, es una copia del artículo 117, está copiándose casi auténticamente, pero siento que se restringe en el artículo 8° Bis. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo sí vengo a favor del proyecto, me parece que, sin duda, es discutible el planteamiento que nos hace la señora Ministra pero, en mi opinión, el artículo 117, en la fracción VIII, en el párrafo correspondiente, dice claramente: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos

descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”.

Me parece que aquí está la reserva que deja la Constitución a las Legislaturas de los Estados para que ellas puedan establecer precisamente las políticas públicas en materia de endeudamiento; de tal suerte que, en mi opinión, las normas impugnadas se ajustan a lo que establece la Constitución porque ésta es una atribución que la propia Constitución General le otorga a las Legislaturas, a partir de estas bases que tienen que referirse, como ya lo adelantaba el Ministro Franco, a la naturaleza y a las condiciones de cada uno de los Estados en un Estado Federal; pero si para cierto Estado este tipo de empréstitos o este tipo de contrataciones tienen que estar restringidos a determinado tipo de cuestiones o de problemas a solucionar, me parece que es una decisión autónoma de las Legislaturas de los Estados que se compadece con el texto constitucional. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Dos cosas, muy brevemente. Primero, la señora Ministra decía que el artículo 14 de la Constitución del Estado de Querétaro tenía una condición que podría ser restringida por el artículo 8 Bis de la Ley de Deuda Pública.

Si ustedes van a la página ochenta y uno y ochenta y dos del proyecto del señor Ministro Franco, ahí está transcrito este mismo artículo 14; sin embargo, me parece que lo que está

haciendo, en términos generales, es establecer una definición de lo que va a entenderse por deuda pública y sus condiciones generales.

Ya la particularidad del destino, creo que no prevé la Constitución, en eso puedo coincidir con la señora Ministra Luna Ramos, pero esas particularidades de generar esa deuda, no sólo para satisfacer las funciones del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117, más la definición de deuda pública del artículo 14 de la Constitución, creo que no hay ningún problema en que lo acote aún más, precisamente para generar una condición de superación de marginalidad en algunos municipios que hayan sido identificados en esa condición por el CONAPO.

Adicionalmente, lo que me parecería también muy complicado es considerar que el artículo 8 Bis de la Ley de Deuda, por ser contrario al artículo 14 de la Constitución Local, deviene inconstitucional frente a nuestro parámetro que, desde luego, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahí también me costaría trabajo.

Creo que es mejor entenderlo como lo señalaban el Ministro Franco, me parece que el Ministro Aguilar y la propia Ministra Luna, en términos de un sistema.

El artículo 117, párrafo segundo, establece una restricción total, tiene que ser una inversión pública productiva. El artículo 14 define, para efectos locales, tratando de recoger y desarrollar esa misma definición, porque incorpora un conjunto de entes que no están previstos desde luego en el artículo 117, municipios descentralizados, etcétera, y el artículo 8° Bis lo que establece es, ya en esa misma cadena normativa, cuáles son las

condiciones particulares de apoyo o destino, no ya en el acto de contratación de deuda, sino en el acto de destino de deuda en estas condiciones particulares del Estado de Querétaro.

Creo que entendido así, y la reflexión de la Ministra Luna nos lleva a que lo tengamos que entender como sistema, sí puede estar establecido en la Constitución.

Para mí muy importante sería plantearnos, si efectivamente un artículo de la Ley de Deuda es inconstitucional, no frente a la Constitución Local, que lo hemos considerado como problema de legalidad en general, sino como inconstitucional en el sentido de las controversias de la fracción I del artículo 105 de la Constitución.

Por eso, creo que con estos complementos, que el Ministro ponente podrá incorporar o no en su proyecto, quedaría resuelto lo que, insisto, la señora Ministra Luna planteó como duda desde el inicio de su intervención. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Continúa a discusión. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Con mucho gusto reforzaría el proyecto con algunas de las consideraciones que aquí se han vertido, porque creo que apoyan a reforzar el argumento.

Hay una parte importante que tenemos que tomar en cuenta. El artículo en esta parte de la fracción VIII nos establece dos supuestos de cómo debe entenderse el “en ningún caso” del acápite del artículo, el acápite dice: “Los Estados no pueden en ningún caso”. El primer párrafo de la fracción VIII es una

prohibición absoluta sin excepción, mientras que el segundo párrafo, que se refiere además a los supuestos específicos, como son básicamente lo que tiene que ver con obligaciones y empréstitos con el extranjero, sea pública o sea con otro tipo de personas, pero esa es absoluta; mientras que el segundo párrafo establece efectivamente una prohibición absoluta, pero al mismo tiempo es relativa, porque sí pueden contraer obligaciones o empréstitos cuando se trata de hacerlo internamente, pero exclusivamente con el fin que bien precisó el señor Ministro Cossío.

Consecuentemente, creo que el proyecto se puede reforzar —y agradezco— con algunas de las consideraciones que se han hecho y con mucho gusto acepto y ofrezco hacerlo en el engrose. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Perdón por intervenir nuevamente. Nada más para mencionar que he escuchado con mucha atención y agradezco mucho, sobre todo al señor Ministro Cossío que amablemente ha tratado de dar contestación a mi duda para unirme al proyecto; sin embargo, lo que sucede es que es cierto que no estamos comparando el texto de la ley con el artículo 14 de la Constitución Local, no, lo que pasa es que el artículo 117 también dice: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive, las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas”, etcétera, etcétera. Entonces, por esa razón veo que el artículo 8 Bis limita a cuestiones relacionadas a zonas marginadas y determinadas por

el Consejo Nacional de Población, y entonces de alguna manera esto impide que los planes de desarrollo que realicen los municipios para inversiones de carácter productivo, se vean frenados con esa situación, cuando la Constitución sí permite la posibilidad de que no solamente, no digo que no se haga en esos casos, lo cual les decía, para mí el hecho de establecer desarrollos en zonas marginadas, es lo más plausible que puede haber, pero conforme al artículo 117 y la réplica al 14, no es lo único, creo que también se le da la posibilidad de este tipo de empréstitos para crecimiento de los ayuntamientos, justo precisamente a través del desarrollo de actividades económicas productivas que, en mi opinión, el 8º en su primer párrafo limita.

Por esas razones y agradeciendo profundamente todas aquellas intervenciones que de alguna manera trataron de dar respuesta a mi duda, votaré en contra de la constitucionalidad del primer párrafo del artículo 8º Bis reclamado. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra. Doy mi punto de vista rapidísimo. Estoy de acuerdo con el proyecto y los ajustes que se la ha hecho. Mi perspectiva concretísima en este caso es en relación a la regulación que se da en la contratación de deuda local en uso de los criterios del Consejo Nacional de Población, solamente abona al entendimiento que el legislador le va a dar, nada más para estos efectos al concepto de inversiones públicas en el uso de su libertad configurativa, nada más, creo que no lo constriñe y no lo evita, con todo respeto. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. A propósito de su intervención, me veo constreñido a

hacer también una aclaración. Tomo muy en consideración la expresión sobre el artículo 8 Bis que nos ha hecho reflexionar la señora Ministra Luna Ramos, y desde luego que cualquiera que leyera el artículo 117 constitucional, en su fracción VIII e intentara contrastarlo con el artículo 8º, advertiría que precisamente es esa la disposición constitucional que permite la libertad configurativa al legislador local para, en determinados casos como estos, restringir los supuestos de la contratación de deuda pública, y es que seguramente para la Legislatura del Estado de Querétaro es el momento de priorizar lo que la propia autoridad encargada de vigilar el desarrollo de las comunidades y los municipios ha establecido respecto de las zonas de marginalidad, y es entonces –yo creo– la oportunidad que tuvo el Congreso a propósito de la facultad que le entrega la Constitución, para que en ejercicio de la libertad de configuración haya determinado las directrices –por lo menos actuales– a efecto de que los municipios contraten deuda pública; sólo abonando en la posibilidad de encontrar una solución que pudiera dejar satisfechos a todos, yo no sé hasta dónde se podría expresar en el propio proyecto que esta posibilidad se da en tantas formas pueda ejercerla el Congreso del Estado.

Yo creo que bajo la perspectiva que nos ha planteado la señora Ministra es precisamente lo que se deduce de una primera lectura de esta controversia constitucional; mi sugerencia vendría en el establecer, así como en esta ocasión el Congreso estableció bajo una perspectiva de ley cuál es la orientación permitida por ahora para la contratación de los empréstitos, esto no descalifica que cualquier otro Estado, bajo la libertad de configuración que le da la Constitución, no necesariamente recurriera a esos parámetros.

Yo no sé si esto robustecería el argumento de la controversia constitucional en tanto sí permitiría justificar por qué el artículo 8 Bis en este momento ha considerado, para efectos de la contratación de deuda del Estado de Querétaro, estos criterios; más yo también entiendo que cualquier otro Estado de la República que no quisiera seguir esta directriz y pensara que la inversión se tiene que dar sí sobre la base constitucional de inversión pública productiva, pero no necesariamente circunscrita a una zona marginal, también es bien vista o también es permitida por la Constitución; y en esa medida, creo, si se lograra por lo menos desde esta controversia constitucional establecer que es esa la libertad configurativa que llevó al Congreso de Querétaro a establecer esa directriz, sin perjuicio de que cualquier otra entidad federativa lo pudiera hacer. Creo que el apuntamiento que hizo en vía de observación la señora Ministra inicialmente como duda y hoy plenamente como una objeción al proyecto, sí llevaría –por lo menos a mi manera de entender– en esta reflexión.

Si el proyecto insistiera en decir que ésta es la manera de entender la fracción VIII, segundo párrafo, del artículo 117 constitucional, quizá pondríamos en duda lo que en cualquier otra entidad federativa quisiera realizar sobre la base de inversión productiva en cualquier otra cosa que no fuera marginal; cualquiera entonces podría aprovechar el argumento de esta controversia para decir: “Están limitados los Estados a establecer que esta inversión productiva tiene que darse siempre sobre la base marginal.”

Al final de la lectura, pienso que la controversia constitucional no lo dice así, pero si ya surgió esta duda creo que –para mí por lo menos– lo conveniente, y en función de robustecer el argumento

y de decir: “Hoy por hoy el Congreso del Estado de Querétaro así lo ha decidido”, sin perjuicio de que pudiera, incluso bajo el concepto específico de la Constitución de inversión pública productiva, ordenar cuál podría ser ésta, no sólo sobre las bases de la marginalidad sino cualquier otra que considere conveniente.

No hay que olvidar que el Congreso finalmente representa la voluntad soberana de todo el Estado, más allá de lo que cualquiera de sus municipios pudiera imaginar; si es entonces la representación popular de este Estado el que hoy le ha dado esta orientación, bien vista por la Constitución, pero de no considerarse así yo sí admitiría la posición que hoy ha expresado la señora Ministra Luna Ramos, respecto de que no es solamente eso, y esto sería un mensaje para cualquier otra entidad federativa: “Puedes hacerlo así, pero también lo puedes hacer de otra manera.” Sobre el concepto de inversión pública productiva cabe todo, no sólo el tema de la marginalidad, asociada desde luego, y desde mi punto de vista, objetivamente correcta, a través de lo que se establezca con los organismos que se encargan de detectar estas zonas de marginalidad.

Yo sí creo que de ser posible –por lo menos a mí me dejaría bastante más satisfecho– que esta controversia constitucional, en esta circunstancia, reconociera la validez de la disposición sin perjuicio de que cualquier otra entidad, bajo la estricta libertad configurativa, podría pensar diferente y considerar también –me imagino yo– algún otro Estado que no tuviera las carencias y limitaciones que pueden tener determinados Estados en función de su inversión, también a través de deuda, permitir que los municipios invirtieran en el desarrollo productivo bajo otra perspectiva, me imagino, centros de recreo o cualquier otra cosa que a juicio del propio Estado pudiera resultarle favorable a la inversión pública.

En ese sentido, si es posible, pues yo pediría entonces esta satisfacción por parte del proyecto al señor Ministro ponente, en caso de que no lo fuera, pues mi participación sólo tiende a dejar constancia de que a mi manera de ver, no sólo es ésta la forma de desarrollar nuestra fracción VIII del artículo 117 en su segundo párrafo, sino es como así lo consideró el Congreso de Querétaro, cualquier otro Congreso lo puede hacer de cualquier otra manera porque el Constituyente así se lo permite. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo totalmente con el proyecto, también estaría de acuerdo con el proyecto modificado.

Me parece que lo que se está discutiendo en este momento de que si la Constitución le otorga o a quién le otorga la Constitución la política pública de deuda a nivel estatal, es decir ¿al Congreso?, en cuyo caso tiene que autorizar la deuda pública o al municipio, a tal grado que tenga una autonomía que no pueda ser restringida por el Congreso local.

Coincido con el proyecto, porque me parece que el proyecto se decanta de manera muy clara en el hecho de que la política pública del manejo de la deuda estatal reside fundamentalmente en el Congreso y no en el municipio, y en ese sentido yo estoy de acuerdo con el proyecto.

Efectivamente, el Congreso puede darle una definición más amplia a que cada Congreso local podría darle una definición distinta a qué constituye la deuda pública productiva, me parece con ciertos límites, creo que obviamente gasto corriente, gasto no productivo, no habría manera de que cayera en ese parámetro, pero me parece que el Congreso de Querétaro claramente cae dentro del parámetro constitucional de lo que constituye deuda pública, y es una decisión de política pública del Congreso soberano del Estado de Querétaro, por lo tanto estoy de acuerdo totalmente con el proyecto en ese sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, nada más para concluir y dar una satisfacción a las intervenciones. Vuelvo agradecer todas las aportaciones que se han hecho, quisiera suplicarles a quienes se han manifestado a favor del proyecto y que coincidimos en lo esencial, que me permitieran que incorpore aquello que considere que lo refuerza y le da una ilación, recuerden que todo esto también tiene un proceso en donde se va construyendo la argumentación y, por supuesto, respetaría, si alguno de los que se han manifestado por la aprobación del proyecto, que tuvieran alguna diferencia pues que elaboraran sus votos como lo hemos hecho siempre, y con el mayor respeto lo digo, porque, si no a la luz de incorporar argumentos que no vayan totalmente con lo que se trata de decir, pudiera resultar contraproducente.

Entonces, con esta respetuosísima petición a quienes están con el proyecto, incorporaría aquellos argumentos que fortalecen la argumentación. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, vamos a tomar la votación, señor secretario, a favor o en contra de la propuesta en los términos señalados por el señor Ministro ponente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Perdón, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Nada más de este considerando o de todo el proyecto?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Este considerando.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy a favor de este considerando con excepción de la declaración de constitucionalidad del artículo 8º Bis, párrafo primero.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Estoy con el proyecto modificado, agradezco al señor Ministro ponente y como él mismo lo señaló, esperaré a ver qué fue lo que aceptó para el engrose a reserva de hacer un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, consistente en reconocer la validez de los artículos 6º, 17 y 18 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro y mayoría de ocho votos a favor de reconocer la validez del artículo 8 Bis, párrafo primero, de la ley impugnada con el voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos y anuncio de reserva de voto del señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, suficiente para aprobarlo en los términos que se han expresado. Dé lectura, por favor, señor secretario, a los puntos resolutivos que regirán esta decisión, según lo discutido y votado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN LOS PÁRRAFOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTA EJECUTORIA, Y DE LOS ARTÍCULOS 2º, 6º BIS, 8º BIS, 17 Y 18 DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADOS EL PRIMERO DE FEBRERO DE DOS MIL TRECE, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO “LA SOMBRA DE ARTEAGA”.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Hay alguna observación o alguna objeción a los puntos decisorios?

POR LO DISCUTIDO, DECIDIDO Y VOTADO, HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 57/2013.

Señoras y señores Ministros, habiéndose agotado los asuntos listados para el día de hoy, voy a levantar esta sesión pública ordinaria, y los convoco a la sesión privada que tendremos el día de mañana, antes de la sesión pública ordinaria que habremos de celebrar en cuanto se concluya la misma, las cuales se llevarán a cabo a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)