

## ÍNDICE.

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 27 DE AGOSTO DE DOS MIL NUEVE.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TRES DE 2009.</b>	
<b>163/2007</b>	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovida por Diputados de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora en contra del Congreso, del Gobernador y otra autoridad de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto número 63 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la Información Pública, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal, de la Ley de Deuda Pública, del Código Financiero y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año dos mil siete, todas de dicha entidad, decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno local el 14 de agosto de 2007  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO)</b>	<b>3 A 50</b>  <b>EN LISTA</b>

**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 JUEVES 27 DE AGOSTO DE DOS MIL NUEVE.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Se abre la sesión pública.

Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.-** Sí señor ministro presidente.

Se somete a su consideración la aprobación del proyecto del acta de la sesión pública del Tribunal Pleno número 87 ordinaria, celebrada el martes veinticinco del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** A consideración de las señoras y señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo observaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA,** señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 163/2007. PROMOVIDA POR DIPUTADOS DE LA LXVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA EN CONTRA DEL CONGRESO, DEL GOBERNADOR Y OTRA AUTORIDAD DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 63 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, DE LA LEY DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y GASTO PÚBLICO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA, DEL CÓDIGO FINANCIERO Y DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL SIETE, TODAS DE DICHA ENTIDAD, DECRETO PUBLICADO EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO LOCAL EL 14 DE AGOSTO DE 2007.**

Bajo la ponencia del señor ministro Gudiño Pelayo.

El proyecto propone:

**PRIMERO. SE SOBRESEE RESPECTO A LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 6 Y 11, DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL SIETE.**

**SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DE LOS ARTÍCULOS 3°, 4°, 13° Y LOS ARTÍCULOS 19-BIS Y 19-TER, EN SU INTEGRIDAD, DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA, ASÍ COMO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DE LOS ARTÍCULOS 1° Y 5°, DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE SONORA, INDICADAS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ TAMBIÉN DEL ARTÍCULO 4-BIS DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA; LOS ARTÍCULOS 47-BIS-A, 47-BIS-B, 47-BIS-C, 47-BIS-D, 47-BIS-E, 47-BIS-F, 47-BIS-G, 47-BIS-H, 47-BIS-I, 47-BIS-J DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, DE ESTE MISMO ORDENAMIENTO, LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DE LOS ARTÍCULOS 47 Y 60. TODO ESTO POR LAS RAZONES Y EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN, ASÍ COMO LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 4°, DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE SONORA, PRECISADA EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO. CON EXCEPCIÓN DE LAS PORCIONES NORMATIVAS REFERIDAS EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO, SE RECONOCE VALIDEZ A LA PARTE RESTANTE DE ESOS MISMOS PRECEPTOS, ASÍ COMO A LAS DEMÁS NORMAS IMPUGNADAS QUE NO FUERON EXPRESAMENTE REFERIDAS EN ESE MISMO RESOLUTIVO.**

**NOTIFÍQUESE; "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Tiene la palabra el señor ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** Gracias señor presidente.

Señoras y señores ministros. El asunto que ahora nos ocupa es de gran relevancia. La Legislación expedida por el Estado de Sonora cuya constitucionalidad ha sido puesta en duda por una minoría de la propia Legislatura, posibilita, describe y norma un mecanismo de financiamiento relativamente reciente en el terreno de lo público

estatal, aunque ampliamente detallado en sus términos esenciales en la práctica financiera del derecho privado.

Es, desde la perspectiva de su enjuiciamiento constitucional un asunto novedoso; se trata de normas que establecen un financiamiento estructurado para la actividad estatal, -en este caso-, del Estado de Sonora, a través de fideicomisos que la Legislación impugnada han sido llamados “fideicomisos de financiamiento”. Estructuras jurídicas que sirven de vehículo para la emisión y colocación de valores, entre otras posibilidades, en el mercado público de valores.

La operación financiera tratada por la Legislación impugnada, ya no se parece a lo que jurídicamente, tradicionalmente podríamos haber concebido como un financiamiento típico a modo de préstamo, empréstito, crédito a favor del Estado. El mercado financiero y bursátil ha evolucionado y ha generado las más variadas y sofisticadas formas de financiamiento que poco recuerdan el préstamo mutuo o la tradicional línea de crédito, así sea que las operaciones conserven rasgos, elementos o se apoyen también en actos jurídicos como éstos.

Hoy, son innumerables las formas de que se valen los inversionistas y usuarios del ámbito financiero para realizar sus intereses e incluso cabe agregar, en muchas ocasiones ni siquiera se estableció una relación jurídica directa e inmediata entre quien facilita los recursos, y quien en última instancia lo recibe y aplica.

En otras ocasiones, estas convenciones se llegan a acompañar de otras que incluso posibilitan medios de ingreso adicionales, tanto para el facilitador de los recursos, como para el destinatario de los mismos; el precio del dinero, así como la administración y carga de

los riesgos económicos y jurídicos de la actividad crediticia, han diversificado los derroteros jurídicos financieros.

Este Tribunal en mi opinión, no puede dejar de desconocer estas realidades, como tampoco puede soslayar que se trata de opciones que pudiera ser, puede representar más ventajas para el Estado, que un financiamiento como tradicionalmente había sido entendido.

El gobierno del Estado de Sonora, ha insistido en este último punto, y no solo ha venido a manifestar que esta operación le representa ventajas económicas a sus finanzas, frente a la contratación de un crédito típico, sino que además, ha insistido en que acarrea bondades económicas generosas, y nos presenta memoranda con proyecciones sumamente optimistas para el futuro financiero; también se nos ha hablado de las bondades que ha representado para otros Estados y Municipios, el haber realizado operaciones semejantes, y de todas las innumerables ventajas que se abren para quien la celebre.

La Secretaría de Hacienda mucho también nos ha dicho acerca de las ventajas de bursatilizar, nos ha dicho que ante la crítica situación que viven las finanzas públicas, ésta es una buena opción para los Estados, y también nos ha dibujado un panorama bastante catastrófico ante la posibilidad de que este Tribunal declare la inconstitucionalidad de este tipo de operaciones. Pero no es y no bastan para quien vale los argumentos económicos para construir las decisiones sobre la interpretación constitucional.

Tener esas realidades presentes al momento de juzgar la constitucionalidad de las normas impugnadas, nos sensibiliza acerca de la trascendencia en nuestra decisión, pero no hace constitucional lo inconstitucional y viceversa.

Por otra parte, este actual estado de cosas, revela que hoy en día, el hecho de que el Estado acceda a mecanismos de la más variada índole para el financiamiento a sus actividades, no debe ser visto necesariamente, como en algún momento lo fue, como síntoma negativo de la eficiencia o ineficacia administrativa. Hoy solicitar y acceder a financiamiento, no es necesaria o exclusivamente un lastre, una herencia pesada que se deja a generaciones y generaciones futuras.

Pero muy importante, tampoco es sintomático de lo contrario, esto es tampoco necesariamente evidente una administración eficiente y responsable, es una cuestión que por sí misma no dice necesariamente nada acerca de lo bueno o lo malo que pueda ser la gestión financiera del Estado.

Por eso, por ejemplo el argumento económico, no es el mejor ni el concluyente, lo contundente, y eso es lo importante en el terreno constitucional, que es el único de nuestro resorte, es que tratándose del manejo de las finanzas públicas, hay controles constitucionales que procuran que todo lo a ello inherente sea motivo de un democrático, responsable, eficiente y transparente ejercicio; e incluso, en algunos casos de decisiones que deben ser compartidas por amplias mayorías y por otros depositarios del Poder, controles que creo, y así lo he considerado al elaborar este proyecto, no solo rigen operaciones financieras tradicionales, sino en general y atemporalmente rigen para la actividad financiera del Estado en general, sean cuales sean las formas jurídicas bajo las que de tiempo en tiempo se vayan ejercitando.

El manejo de las finanzas del Estado, supone decisiones que al margen de su provecho o perjuicio inmediato, son decisiones de impacto y trascendencia en el mediano y largo plazo, que incidirá de la calidad y forma de vida de todos los habitantes del Estado.

Estudiar la constitucionalidad de las normas que ha posibilitado al Estado de Sonora llevar a cabo esas operaciones financieras, dado los planteamientos efectuados por la minoría legislativa, ha hecho necesario estudiar e interpretar el marco constitucional que rige las finanzas públicas.

Más particularmente, la presupuestación del ingreso y los egresos, el gasto, el endeudamiento público de los gobiernos estatales y la potestad tributaria del Estado.

Es de los impuestos de donde finalmente provienen los ingresos del Estado que se comprometen en este y en todos los financiamientos; estos planteamientos nos llevan a terrenos inexplorados por la jurisprudencia de este Tribunal.

Creo, como lo expongo en el proyecto que está a su consideración, que el tema del financiamiento de los Estados y de la deuda pública estatal, aun cuando tiene sus propios matices frente a la deuda pública nacional, presenta importantes puntos de convergencia con la misma, que hacen difícil desvincular el tema de las finanzas estatales y del endeudamiento de los Estados con el tema en general del endeudamiento público nacional.

Este tema, el endeudamiento público, es por sí mismo un tema sensible no sólo en lo constitucional, sino en lo histórico, lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Es un tema cuya historia refleja importantes repercusiones en el desarrollo del constitucionalismo en el mundo, y no faltan autores que incluso atribuyan a la ahora tradicional organización estatal que divide el ejercicio del poder horizontalmente, una relación causal que apunta hacia la desconcentración del poder, de quién decide, qué se hace y cómo se maneja el dinero público.

En nuestro país, el tema de la deuda pública, tanto en su historia remota como reciente, ha dejado de tiempo en tiempo importantes huellas en la Constitución, quizá el más notoriamente en lo relativo al endeudamiento externo, aunque no por ello son menos importantes las huellas que ha dejado experiencias del endeudamiento interno.

Por supuesto, no es el caso ahora de definir las, creo que basta de momento dejar sentado que se trata de experiencias de la vida económica de este país, no hay una de importantes impactos políticos y socioculturales que han ido tomando cuerpo de principios y reglas constitucionales que procuran un ejercicio racional y controlado ante el manejo de las finanzas públicas del Estado.

Expresiones constitucionales que se conjugan también con la organización federal del país, y dan paso hacia un marco constitucional específico para las finanzas de las entidades federativas.

Con base en consideraciones como éstas, y muchas otras vertidas a lo largo del proyecto, a la que me iré refiriendo según avancemos en los temas a discutir.

El problema que está a su consideración propone: -ya lo dijo el Secretario General de Acuerdos- La inconstitucionalidad de varias de las porciones legales impugnadas.

No me referiré por ahora a los pormenores del proyecto, pero me parece importante destacar desde este momento, que esta proposición no ha descansado en una consideración lisa y llana de lo que este tipo de operaciones financieras se harán en todos los casos inconstitucionales de ser celebradas por entes gubernamentales, no, no es así.

A reserva de ampliar esto, según avancemos en la discusión, quiero ser muy claro en que se propone lo anterior en muy, muy resumidas cuentas y dejando de mencionar muchos otros argumentos vertidos en el proyecto, porque 1.- No hay límites racionales en la Ley impugnada a esta facultad que se ha concedido al Ejecutivo del Estado, ni controles reales y constitucionalmente racionales a favor del Poder Legislativo del propio Estado.

2.- En razón del involucramiento de estas operaciones de conceptos tributarios; y,

3.- En que a pesar de ser mecanismos de financiamiento a favor del Estado que serán saldados en el tiempo con los recursos públicos, la Ley impugnada dice que no son deuda pública. En resumen, el proyecto propone sí, la inconstitucionalidad de varios preceptos estatales, pero no porque se condenen constitucionalmente y en términos absolutos esas operaciones para el sector público, sino en razón de la forma en que esta Legislación en particular le está dando cuerpo, tan fácil, tan amplia, tan abierta, tan ilimitada que casi parece una patente de corso. El fideicomiso de financiamiento está legislado de tal modo que prácticamente puede resumirse en ser la salida fácil y rápida de los problemas de hoy, cuya solución y carga se deja a muchas generaciones futuras, sin herramientas significativas con qué enfrentarlas. Por otra parte, me parece importante subrayar también, que el proyecto no está juzgando la autorización que en la especie ya dio la Legislatura de Sonora, para el ejercicio, para celebrar una operación de éstas, menos aún podría juzgarse en esta vía si los fines a que el Ejecutivo destinaría los recursos, así percibidos son o no una inversión productiva, como exige el artículo 117 constitucional. Ese decreto de autorización fue impugnado también en Acción de Inconstitucionalidad 164/2007, presentada el veinticuatro de septiembre de dos mil siete, pero fue desechada y la

Segunda Sala lo confirmó el catorce de noviembre de dos mil siete, en razón de que no eran normas generales, únicas que pueden analizarse en esta vía de la acción de inconstitucionalidad.

Tampoco estamos juzgando los contratos que al amparo de esta autorización ya celebró el gobierno del Estado con diversas entidades financieras, si esos contratos reflejan mucho o poco de lo que la legislación autoriza, esa es otra cuestión muy diferente, estamos juzgando exclusivamente las leyes que autorizan la celebración de este tipo de operaciones y particularmente las reglas que se establecen para realizar y definir sus implicaciones presupuestarias, fiscales y legales.

Lo que aquí digamos en su caso, no tendría por qué afectar las colocaciones que ya hay en el mercado, porque nuestra resolución no puede —así lo manda la ley— tener efectos hacia el pasado, las obligaciones asumidas, están y deberán cumplirse en sus propios términos, pues la decisión que aquí se tome no puede proyectarse hacia ellas.

La decisión que aquí se tome, sea cual sea su sentido, regirá de este momento en adelante y nada más, como importante precedente acerca de los perímetros de la actividad financiera de las entidades federativas, sería una arrogancia pensar que de esta decisión dependa el futuro próximo de las finanzas estatales, como nos han dicho algunos, pero sin duda lo que es claro es que ante la crítica situación presupuestal, por la que ahora se atraviesa, la importancia de este fallo adquiere matices más intensos.

Como jueces constitucionales, creo que debemos estar conscientes de estos factores, pero también creo que no debemos perder de vista que no estamos para juzgar la conveniencia coyuntural o financiera de esas operaciones, sino velando porque el entramado

constitucional, que rige el endeudamiento, sea respetado, porque implícito en ello están controles democráticos materializados como pesos y contrapesos entre poderes y otros materializados en los fines que persiguen las finanzas del Estado, que se resumen como todos, en el mejor estar de los gobernados.

El proyecto, ustedes lo han visto es largo y aborda diversas temáticas. He distribuido ya a las señoras y señores ministros una propuesta temática a discusión, misma que queda también a su consideración; ministras y ministros, el dinero que maneja el Estado no es de los gobernantes es de los gobernados y para servir a los gobernados, es el dinero que proviene de las contribuciones que el Estado nos exige a todos, las finanzas públicas pueden y deben aprovechar la experiencia del sector privado para la mejor consecución de objetivos, pero no pueden confundirse con él sin desdibujar su esencia. El Estado no es un negocio, es una estructura democrática, una estructura democrática que la Constitución tutela y que este Tribunal tiene por encomienda hacerla efectiva.

Analizar la constitucionalidad de las leyes que rigen esta Legislación nos obliga situarnos en un punto en el que no podemos soslayar las nuevas realidades del mundo financiero, ni la siempre latente necesidad de mejor financiamiento por parte de los Estados; pero tampoco podemos hacer a un lado los importantes controles que entre los depositarios del poder público existen, ni los límites constitucionales de su actuación y creo, que convergiremos en que este fallo es a propósito de Sonora, pero no se queda sólo en Sonora.

Quisiera antes de concluir mi presentación, manifestar que he recibido muy importantes dictámenes de los señores ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, señor ministro Góngora Pimentel y señor ministro Juan Silva Meza; dictámenes en los que prácticamente hay tres tipos de temas. Primero, aquellos temas en los que no se

coinciden con algunas expresiones, con algunos argumentos y que creemos nosotros que son innecesarios y podrían suprimirse; aquellos otros temas, que más bien se refieren a aclaración o abundar la argumentación a precisiones, los cuales en su momento aceptaré y aquellos temas que son propiamente la posición de la ponencia y sobre lo que se sustenta en lo esencial el proyecto.

Yo tengo trabajando a un equipo de mis colaboradores para dar puntual respuesta a cada una de esas inquietudes, manifestando que se acepta, que se aclara y en el cual la posición mía será irreductible hasta el momento, dependiendo del sentido de la discusión. Oportunamente les haré llegar esta respuesta a los señores ministros para contribuir a la mejor discusión de este asunto.

Señor presidente sin más que agregar, si me lo permite, en tanto se vayan anunciando y abordando los diversos temas que se abordan en el proyecto, haré las presentaciones que en lo individual correspondan.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor ministro ponente.

Señoras y señores ministros, sin lugar a dudas, el asunto es complejo como lo ha indicado el señor ministro ponente y como lo demuestra el hecho de que en esta ocasión nuestra sesión privada para acordar el tema de la discusión nos haya tomado más tiempo que en otras ocasiones.

De acuerdo con lo que comentamos en la sesión previa, pondré en primer lugar a la consideración de ustedes los temas procesales de que se ocupa el proyecto, como son la competencia, la legitimación de los promoventes, la oportunidad de la demanda y la improcedencia o sobreseimiento, en su caso, de lo que corresponda y a continuación de estos temas para el fondo, hemos acordado la participación de todos las señoras y señores ministros, en un posicionamiento personal en el orden en que ustedes lo soliciten.

En cuanto a la primera parte, competencia, legitimación, oportunidad e improcedencia, está a la consideración de ustedes el proyecto.

No hay participaciones en estos temas, se declaran superados todos ellos por unanimidad de votos según se entiende y a continuación vendrán los posicionamientos. Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Yo coincido con el señor ministro ponente en cuanto a que el asunto que hoy nos ocupa es del máximo interés, estamos pensando en que justamente el Estado de Sonora, pugna por tener una moderna flexibilidad para el allegamiento de recursos que le permitan cumplir con sus fines sociales y eso a mí me parece plausible, que se exploren y que se oyan caminos para llegar a eso, también me parece encomiable; sin embargo, el modo en que se ha hecho resulta de complejidad, el contrato de fideicomiso que en aplicación de ciertas leyes hoy impugnadas desarrolló el Estado de Sonora, es un fideicomiso diría yo que complejo, luego abundaré en esto. Y para mejor expresión y no porque trate de enseñarles nada, sino de mis propias ideas quisiera partir de ciertas afirmaciones genéricas, por ejemplo el fideicomiso es un contrato según mi parecer conducto, no es un fin en sí mismo, es un conducto por el que discurren actos jurídicos y contratos que tienen una gran similitud o identidad de consecuencias que varios del orden civil, administrativo y mercantil incluso, pero desde el momento y hora en que se afectan y utilizo deliberada e intencionadamente esta expresión “afectación”, pudiendo utilizar enajenación, lo hago por el sentido del uso fuerte de comercio, de las leyes bancarias, de las leyes de operaciones de crédito, de las leyes mercantiles. Desde el momento y hora en que se afectan para ciertos fines, ciertos bienes, la naturaleza de lo que discurre por el conducto deja de tener identidad propia para convertirse en patrimonio del fideicomiso que debe de estar afecto al cumplimiento de ciertos fines, ya no importa

aquí si las consecuencias que se procuran a través de la enajenación son las propias y correspondientes a una compraventa, a un mutuo, a una hipoteca, a una operación de factoraje, esto se pierde, son técnicamente patrimonio fiduciario porque hay una enajenación, una afectación y no lo estoy diciendo en el sentido civilista de la palabra de quien adquiere la propiedad, adquiere el utendi, fuendi y a veces hasta el abutendi, no, simplemente adquiriera para el cumplimiento de fines pre señalados, esto es la propiedad fiduciaria, esta afectación entonces borra la existencia real de los contratos cuyos fines se persiguieron o de la apariencia de contratos cuyos fines se persiguieron, ya no hay en sí compraventa, ya no hay en sí hipoteca, ya no hay en sí apertura de crédito, ya no hay en sí etcétera, hay patrimonio en fideicomiso y fines del fideicomiso y aquí yo quiero manifestar mi primer divergencia con el proyecto in género que se nos presenta, reconociendo ante todo que es un valioso esfuerzo de equipo por elucidar las incógnitas de algo complejo, muy complejo ¿Por qué? Porque se pierde en definiciones de carácter civil y mercantil tratando de encontrar estas analogías con el contenido del contrato de fideicomiso celebrado con apoyo en las leyes impugnadas. Y pensemos esto: ¿Fue por obra y gracia de la decisión del equipo de trabajo de la ponencia del señor ministro Gudiño? No, yo pienso que no, yo pienso que el contrato de fideicomiso que él mismo tuvo la gentileza de enviarnos en fotocopia tiene una serie de definiciones, algunas –pienso yo– no del todo afortunadas, en donde se involucran todo tipo de definiciones, algunas que campean y rigen contratos mercantiles y civiles, en forma –pienso yo– no tan certera, saliéndose de los usos de comercio y bancarios para la concreción de esto.

Después de analizar los planteamientos de los accionantes de esta acción de inconstitucionalidad que hoy nos ocupa y las demás piezas de autos y el contrato mismo, voy a anticipar mi visión del asunto y la conclusión a la que llego, tratando de ahorrar los tiempos de todos

ustedes colegas, porque sé que esto nada más es un posicionamiento general.

Independientemente de las partes respecto a las que guardo divergencia del proyecto, que me encantaría que se purgaran según mi parecer –vamos a ver qué determina la ponencia del señor ministro– en lo esencial coincido con él y coincido con él en un punto muy concreto, probablemente por razones no aducidas en el proyecto, pero el punto muy concreto es el siguiente: A mi juicio se trata de un fideicomiso público patrimoniado con recursos públicos y respecto al cual se tienen que observar limitaciones del 134 constitucional, del 79 constitucional, porque hay derecho de la Auditoría Superior de la Federación de hurgar en las cuentas en cuanto involucran recursos dinerarios proporcionados por la Federación, y otras normas constitucionales más.

Lo primero que afirmo, del contexto del contrato de fideicomiso, es que su real esencia y su patrimonio son los flujos resultantes del cobro de ciertos impuestos y de ciertos ingresos federales, lo realmente afectado son flujos, es dinero, por más que existan otras posibilidades.

¿Qué se hace con ese dinero? El fiduciario siguiendo las instrucciones y la estructura del contrato lo canaliza en pago de papel comercial, que podría abrirse una bella discusión al respecto si son títulos-valores en sí, y valen como cartón, o simplemente son documentos demostrativos de la asunción de deudas. Personalmente yo creo que es lo segundo, pero no, no estimo que sea esencial determinar este punto.

Yo pienso que el fideicomiso es público y que los contextos de las leyes que fundamentaron la exclusión de este tema específico violentan la Constitución, no puede ser que la aplicación de estos

recursos escapen de las taxativas de la deuda pública, de los controles sobre la deuda pública, sobre las rendiciones de cuenta anuales que deben de existir, que los órganos estatales y federales deben de cribar, etcétera; esto por más que el Congreso mismo del Estado de Sonora haya validado mediante la entronización de la ley su contenido; yo creo que el fideicomiso, en esencia, es un fideicomiso público que debe de tomar en cuenta ¡límites! de endeudamiento y otros factores más.

En el contrato no se señalan límites de endeudamiento finalmente; en el contrato, se asume por parte del Estado el riesgo disfrazadamente pero se asume, por allí existe alguna cláusula 14. algo, 14.1 creo, que determina que el Estado, el fideicomitente en tercer lugar, no podrá salir del fideicomiso si no se han satisfecho los derechos de los primeros fideicomisarios tomadores de aquel papel ni de el fiduciario mismo, esto quiere decir: se tienen que seguir afectando recursos dinerarios procedentes de los flujos, hasta en tanto cuanto se le haya pagado a todo el mundo, hasta entonces puede salir el Estado. Se me preguntará ¿esto es una garantía?, ¡hombre! pues yo digo que es una mecánica para capturar la responsabilidad del Estado sobre el pago, no es cierto que el que tome el papel asume el riesgo así de fácil, asume un riesgo probablemente sí, pero finalmente sabe que los dineros que deben de aportarse los recursos dinerarios no podrán dejar de fluir en las proporciones que se señalen etc., por decisión del Estado, hay una obligación contractual que sujeta a éste. De momento, esa será mi postura, espero desde luego escuchar mejores argumentos, pero así fijo mi postura en este momento, sujeta a la discusión ulterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente.

Yo también me inscribo en el reconocimiento que hace el señor ministro Sergio Aguirre Anguiano al señor ministro ponente, en tanto

el esfuerzo es un esfuerzo mucho muy importante para la elaboración de este proyecto del ministro Gudiño, ya que es un largo proyecto sí, es un largo y complejo proyecto.

Cada uno de nosotros tiene una perspectiva de él, lo sabemos, se han cruzado dictámenes, hemos estado trabajando en relación con estos temas ya de hace tiempo, hubo una presentación también hace tiempo del equipo de trabajo del señor ministro Gudiño para efectos de situarnos en estos temas y a partir de ahí todos hemos estado trabajando y así como consecuencia y como todo producto humano, pues no está acabado, no está acabado, no se ha terminado, tiene cuestiones por hacerse, por rectificarse o inclusive, formas o maneras de llegar a un resultado que pareciera que eso es lo que está ocurriendo aquí. Yo coincido con el sentido del proyecto, sí, coincido con la conclusión final pero llego a él, a ella de otra manera, de otra manera diferente. Así, voy a hacer el relato sintético o sea en lo que yo creo que es una apretada síntesis habida cuenta la extensión de proyecto del cuál es mi posicionamiento para, como también se ha dicho regresar después tal vez al detalle del proyecto.

Desde mi perspectiva el análisis del asunto debe tener como necesario punto de partida principios constitucionales, principios constitucionales que también han sido ya señalados por el señor ministro Aguirre para justificar su posición y yo los resumo; efectivamente, hay que revisar y partir de principios constitucionales que determinan en principio las directrices que la Constitución señala a las entidades federativas para contraer deuda pública, de acuerdo con el artículo 117 constitucional, principios que determinan el destino del gasto público de las contribuciones que percibe el Estado, conforme al artículo 31 fracción IV constitucional, que determina la administración o que la administración de los recursos económicos que dispongan los Estados, deberá hacerse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos que

señala la Constitución en cuanto a su destino conforme al 134. Así mismo, la fiscalización de los resultados de la gestión de los recursos públicos realizada por órganos técnicos especializados que detentan de los poderes Legislativos cumpliendo con los artículos ya también señalados aquí, 74 fracción IV, 79 y 134 constitucionales.

Esto es, la Constitución Federal establece claras e ineludibles directrices aplicables a los órganos de gobierno, en lo referente a la utilización de los recursos públicos; y no debemos olvidar también fue parte de la conclusión de la presentación del ministro Gudiño, que en esencia retomamos la importancia que se debe dar a la eficaz administración de los recursos públicos, en tanto éstos se originan, por la fuente, esta importancia y se origina por la fuente de la que provienen y el destino final que tienen, a saber en ambos casos los gobernados. Basta analizar los procesos legislativos de reforma, que culminaron con algunos de los presupuestos constitucionales señalados, para advertir, que en particular por medio de reforma y los Poderes Legislativos han tenido una preocupación constante, sobre todo en los últimos años, en que la utilización de los recursos públicos se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y con suma eficacia.

Bien, recuerdo a este Tribunal Pleno, que la minoría Legislativa que promovió la presente acción de inconstitucionalidad, tildó, de contrarios al texto constitucional, las reformas a los artículos 2º, y 3º, fracciones II, IV y VIII, 19-Bis, de la Ley de Deuda Pública. Artículos 1º, primer párrafo y 5º, segundo párrafo del Código Fiscal, también del Estado de Sonora, contenidas en el Decreto número 63.

En los conceptos de invalidez, los accionantes atribuyen a aquéllos, diversos vicios de inconstitucionalidad de entre los que debe destacarse, el reclamo que realizan en torno a la nueva configuración de los fideicomisos de financiamiento –artículo 19-Bis- y la

redefinición del concepto de deuda pública para efectos estatales, esto es, los conceptos torales creo, de su reclamo constitucional.

Si bien los promoventes en su escrito inicial de demanda impugnan el Decreto número 63, sin distinción, no todas las disposiciones legales introducidas o modificadas por aquél, pueden tenerse como normas impugnadas, pues sólo de las anteriormente referidas se desprende la existencia de conceptos de invalidez, tendientes a evidenciar su contradicción con la Constitución Federal. Sin embargo, esto tal vez puede, retomarse en su caso y en su momento cuando se adviertan los motivos o los efectos de la invalidez que señala el proyecto.

Ahora, retomo: El reproche central de los accionantes, versa respecto del artículo 19-Bis, de la Ley de Deuda Pública del Estado, que introduce la figura denominada “fideicomiso de financiamiento”; para entender la inclusión de esta figura en la Legislación del Estado de Sonora, es necesario señalar que dicha Legislación, prevé la existencia de dos tipos de fideicomisos públicos, los que cuentan con estructura orgánica equiparados a entidades paraestatales, y los fideicomisos públicos no constituidos como entidades paraestatales. Dichos fideicomisos, estarán sujetos en la contratación de bienes y servicios a las disposiciones normativas que regulan tales actos en la administración pública. En la Legislación que estudiamos, también se crean los fideicomisos públicos de inversión multianual, que se inscriben dentro de la clasificación de los fideicomisos públicos sin estructura paraestatal.

Ahora bien, a la par de dichos contratos pertenecientes al ámbito público, el Poder Legislativo del Estado de Sonora, crea una figura distinta a las identificadas, a la cual denomina “fideicomisos de financiamiento”; su creación, desde luego, obedeció a que el Estado de Sonora pretendía allegarse de nuevas formas de financiamiento. Ahora, para llegar a nuestro posicionamiento, es necesario destacar

que en el proceso de reforma que culminó con la creación de los denominados fideicomisos de financiamiento, el Poder Legislativo Estatal, al identificar cuáles serían las características de los denominados fideicomisos de financiamiento, expresamente sostuvo que:

1. Los fideicomisos de financiamiento se encuentran excluidos del régimen de los fideicomisos públicos.

2. Los entes públicos podrán aportar a dichos fideicomisos de financiamiento, bienes tangibles e intangibles, así como los recursos derivados de la recaudación de ingresos.

3. El patrimonio de los fideicomisos de financiamiento, está desincorporado de la hacienda pública.

4. Se excluye del presupuesto del ente público fideicomitente, los ingresos y egresos afectos a un fideicomiso de financiamiento.

5. Las obligaciones de los fideicomisos de financiamiento, no constituyen deuda pública del ente público fideicomitente, siempre que el ente público, no garantice sus obligaciones.

Así, siguiendo dicha intención, el texto del artículo 19-Bis, de la Ley de Deuda Pública del Estado, en esencia, recogió como características básicas del fideicomiso de financiamiento las siguientes:

--Esto lo encontramos en el texto del precepto--: 1. El fideicomitente podrá ser un ente público estatal; 2. El patrimonio fideicomitado, podrá ser todo el patrimonio que integra la hacienda pública estatal, pues establece que podrán afectarse al fideicomiso los bienes tangibles e intangibles así como las cantidades que se perciban por todas las contribuciones y demás ingresos con los que cuente el

órgano de gobierno; 3. Para poder afectar al fideicomiso los bienes y cantidades en cuestión, se establece como medio jurídico, la desincorporación temporal de los mismos; 4. Se establece que para su operación interna, el fideicomiso se sujetará a lo previsto en el contrato respectivo, por lo que será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal; 5. Que mientras dure la desincorporación de los bienes o recursos, éstos no serán considerados como ingresos y los pasivos de los fideicomisos, no serán considerados como egresos para fines presupuestarios, en este sentido, no se generará deuda pública; 6. El ente puede sustituir en cualquier momento los bienes o recursos que estime pertinentes, a efecto de asegurar el pago, sin que esto constituya deuda pública; 7. Se requiere de la autorización del Congreso local para llevar a cabo la celebración de los fideicomisos y los ingresos captados, deberán ser destinados a los conceptos que determine dicho órgano.

Como se aprecia, el diseño normativo anterior es complejo y para dilucidar su alcance y sobre todo su constitucionalidad, es necesario analizar los conceptos en él incluidos y confrontarlos a los principios constitucionales.

No esclarecer, de entrada, los conceptos contenidos en el artículo 19 Bis., podría llevar a confundir entre figuras jurídicas de dos mundos distintos el público y el privado, como en mi perspectiva, --respetuosamente lo digo--, lo hace el proyecto.

Ahora bien, el primer y fundamental problema que representa el diseño legal de la figura en análisis, es que se diga, por definición, que no es un fideicomiso público ni pertenece a la administración pública y que está excluido dicho régimen a pesar de que el fideicomitente sea un órgano de gobierno y que el patrimonio fideicomitado se constituya con bienes y recursos públicos, en

particular los fideicomisos de financiamiento contienen reglas identificables exclusivamente a un fideicomiso del ámbito privado, que excluyen de su esfera de aplicación a las normas del derecho público.

Esto es de suma importancia, pues el hecho de que no se considere al fideicomiso como público, implica que no le sean aplicables los controles que el Estado ha diseñado para que dicha figura pueda, válidamente manejar recursos públicos.

Como sabemos el fideicomiso público constituye una herramienta con la que cuenta la administración pública, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos constitucionales autónomos para la realización de sus fines, fines eminentemente sociales y de desarrollo; es decir, de interés público, por su concepción a este tipo de fideicomisos no sólo se les sujeta a las normas mercantiles sino también a las leyes de carácter administrativo.

Podemos identificar como característica fundamental y primordial de los fideicomisos públicos que su finalidad es la de auxiliar a los órganos de gobierno en las atribuciones que tienen encomendadas para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo, así como para atender cuestiones de interés público.

Pero por ello, su finalidad es eminentemente pública, puesto que los bienes o recursos que se aportan al fideicomiso son evidentemente de carácter público, el fideicomitente es un órgano de gobierno y el patrimonio fideicomitado también es de la misma naturaleza, lógicamente para que un bien sujeto al régimen jurídico de bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, pueda ser afectado, tiene que mediar un acto administrativo de desincorporación y los recursos que se aporten a dichos contratos sufrirán afectación.

Los fideicomisos públicos ineludiblemente deben acatar normas de carácter administrativo, relativas a su constitución, operación interna, fiscalización y transparencia, esto implica que al estar sujeta la figura a las reglas de la administración pública y al estar integrado su patrimonio con recursos públicos el manejo de los mismos también está sujeto a todas aquellas previsiones referentes a vigilancia y fiscalización de los recursos de dicha naturaleza.

En consecuencia el hecho de que el artículo 19 Bis., no reconozca que los fideicomisos de financiamiento son públicos, implica que dichos contratos son ajenos a cualquier control administrativo.

Otro problema atribuido a los fideicomisos de financiamiento, es que se establece la desincorporación por equiparación de los bienes y recursos públicos del Estado o Municipio.

Debemos advertir que el régimen sujeto a análisis, permite la afectación de todos los bienes que integran la hacienda pública estatal, al incluir la posibilidad de destinar al patrimonio y fideicomiso todos los bienes tangibles e intangibles; así como las cantidades que se perciban por contribuciones y demás ingresos que perciba el Estado.

También es pertinente destacar que el concepto de bienes tangibles e intangibles utilizado por la figura de fideicomiso y financiamiento, es incompatible en el caso, con el régimen local de bienes del Estado, de conformidad con la Ley de Bienes y Concesiones; así como por el Código Civil estatal.

Esto genera la posibilidad de que el Estado o los Municipios destinen cualquier tipo de bien o recurso a dichos contratos, sin tomar en

consideración el régimen constitucional o legal al cual se encuentran afectados.

Resulta vital definir el concepto de desincorporación, puesto que éste es el mecanismo utilizado por el artículo impugnado, por medio del cual se pretende que los bienes y recursos públicos dejen de serlo para entrar a un control y régimen de derecho privado.

En derecho administrativo, la figura de la desincorporación se entiende como: el acto por virtud del cual se puede eliminar el atributo de “inalienabilidad” de un bien de dominio público, a fin de transmitir su propiedad a un tercero; es decir, constituye el medio jurídico que permite extraer bienes del dominio público para su incorporación al régimen privado.

En el caso concreto, el concepto de desincorporación utilizado en los fideicomisos de financiamiento, no contemplan la posibilidad de que exista el acto administrativo de desincorporación, sino que se crea la ficción legal de que por el simple hecho de destinar bienes y recursos al fideicomiso, se verifica su sustracción en inmediato del régimen de dominio público.

Esto implica que pueden existir bienes sujetos al régimen de dominio público que por disposición constitucional (artículo 27, constitucional) no pueden ser extraídos de dicho régimen.

Asimismo, la figura de fideicomisos de financiamiento, prevé la posibilidad de la extracción de bienes de dominio público en automático, que necesitan por disposición legal, ser sometidos a un proceso previo de desincorporación en el que se analice por qué ya no cumplen los fines para los cuales se encuentran destinados.

Por otra parte, los recursos públicos provenientes de lo recaudado, no pueden técnicamente desincorporarse del régimen público, puesto que la desincorporación es una figura que únicamente aplica a bienes muebles e inmuebles sujetos al régimen de dominio público.

En este sentido, los recursos públicos pueden ser clasificados por su origen y por los fines a los cuales se destinen, mas no por su pertenencia a un régimen de propiedad específico; fines, que por disposición constitucional, sólo pueden estar relacionados con el gasto público.

Un tercer problema derivado de los fideicomisos de financiamiento, se suscita por el hecho de que se considere que las obligaciones de pago -que conserva el Estado- respecto del fideicomiso, no sean considerados como tales.

En este sentido, en un fideicomiso de financiamiento, los recursos destinados para el pago de deuda no son registrados como tales; y lo que se adeuda (pasivos), no entra dentro del concepto de deudas pendientes por cubrir.

Si bien es cierto que el fideicomiso cuya constitucionalidad analizamos no pertenece al Estado y por ende, sus pasivos respecto a los inversionistas pueden ser diferenciados de los pasivos estatales, también lo es que existe un adeudo del Estado respecto al propio fideicomiso, que encuadra en la definición de “deuda pública”, prevista en la Ley de la Materia.

Todo lo dicho en principio, me permite concluir que la figura establecida por el Poder Legislativo del Estado de Sonora, en el artículo 19-Bis, de la Ley de Deuda Pública Estatal, es contraria a lo dispuesto por los artículos 27, 31, fracción IV, 74, fracción VI, 79, 117 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

ya que: la esencia de los fideicomisos de financiamiento, rompe con el esquema de destino, manejo eficiente y fiscalización de recursos públicos, puesto que a pesar de que el patrimonio de aquéllos se integra con bienes o recursos de naturaleza pública, el diseño adoptado sólo tendrá que atender a reglas de derecho privado.

En principio, es mi posicionamiento, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente.

En el dictamen que repartí el día de ayer, expongo los argumentos que justifican compartir el sentido del proyecto.

Salvo en lo relativo a declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. Al respecto me parece importante que se analicen las propuestas del proyecto, para que con ello se pueda determinar cuáles serán los argumentos que sustenten sus consideraciones, y en su caso justifiquen la declaración de invalidez planteada. Me parece puntual señalar que nuestro análisis no debe concentrarse en el Decreto 70, que se refiere al fideicomiso aprobado, y que se encuentra en funciones, debido a que el mismo representa una de las tantas formas que pueden pactarse y fijarse a partir de la estructura y funcionamiento previstas en los artículos 19 bis y 19 ter de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; más aún, si tomamos en cuenta que en el presente caso estamos analizando un estudio abstracto de constitucionalidad. Igualmente estimo importante considerar que antes de estudiar el tema relativo a la bursatilización de los bienes de los fideicomisos, es necesario analizar las características de su estructura, patrimonio y funcionamiento, ya que es lo que nos permitirá verificar la vulneración al régimen constitucional

presupuestario y de endeudamiento público estatal, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de lo anterior es que advierto que se puede arribar a la inconstitucionalidad sustentada, principalmente en los artículos 31, fracción IV, 117, fracción VIII, y en suplencia 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que se acredita que el Legislador del Estado de Sonora creó fideicomisos de financiamiento, y de presupuestación multianual para inversión, cuyos bienes públicos afectados pierden cualquier tipo de control constitucional presupuestario, y de endeudamiento público, al excluirse de la regulación relativa a la administración pública y sujetarse exclusivamente al marco jurídico mercantil y reglas pactadas en el contrato de naturaleza privada.

Se realiza en el proyecto un estudio sobre el fideicomiso -decía yo- y la bursatilización de activos, los cuales resultan ser, en mi opinión, elementos indispensables para la comprensión de los argumentos expresados en los conceptos de invalidez por los accionantes; asimismo, resulta conveniente considerar que para efectos del estudio constitucional, es importante analizar cuáles son los bienes que pueden ser afectados en el fideicomiso, si éstos pierden su naturaleza de bienes públicos; si aquéllos, llamados intangibles, ¿pueden ser derechos de cobro?; si se genera deuda pública; si se justifica que los recursos económicos estatales salgan del patrimonio del Estado de manera atemporal y sin ningún tipo de revisión presupuestal para el Poder Legislativo local; si tales operaciones pueden ser consideradas “deuda”, para efectos del control y revisión constitucional, principalmente de los artículos 31, fracción IV, 117, fracción VIII y 134 de la Constitución Federal.

Todos los cuestionamientos anteriores se concentran en la pregunta más relevante que consiste en conocer cuál es el parámetro o límite constitucional para que las entidades federativas puedan disponer e

invertir cualquiera de los bienes que integran su patrimonio y su gasto público, de manera ilimitada y sin vigilancia o control del Congreso local.

Luego de considerar los anteriores puntos, debe analizarse lo relativo a la bursatilización del patrimonio de los fideicomisos materia de estudio. En esta perspectiva, el fideicomiso de financiamiento regulado en el artículo 19 bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, no se considera como los fideicomisos públicos paraestatales ni públicos paramunicipales, otorgándole con ello una naturaleza privada que se confirma cuando se menciona que su operación es ajena a la normativa pública estatal o municipal, sujetándose exclusivamente a la legislación mercantil, financiera y bursátil.

Igualmente destaca que los fiduciarios, es decir los bancos, pueden afectar el patrimonio de otros fideicomisos que también serán considerados de financiamiento. En este sentido se confirma que al fideicomiso de financiamiento le atribuyen una naturaleza formal privada y mercantil, pese a que en su perspectiva material su patrimonio se integre con bienes del erario público.

Por lo que respecta a los bienes que integran el patrimonio del fideicomiso, éstos pueden ser tangibles o intangibles; cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos. Destacan aquellos intangibles, debido a que lo que no puede tocarse representa un concepto abstracto que permite que se puedan incluir toda clase de ingresos futuros o inclusive derechos de cobro.

En este contexto sobresale la figura de la desincorporación del patrimonio del ente público respectivo durante el tiempo que dure el

fideicomiso, porque implica que esos bienes dejan de existir para el erario público y, por tanto, dejan de sujetarse en automático a todas las reglas y principios que rigen el control y utilización del gasto público y bienes del Estado.

Es importante mencionar que este fideicomiso de financiamiento establece que se presenta un riesgo de que los bienes o cantidades no sean suficientes para efectuar el pago y, por tanto, indica que en este supuesto serán los acreedores o los terceros quienes asuman el riesgo respectivo, por lo que no se origina deuda pública. No obstante, se aclara que el ente público puede convenir en substituir todos o algunos de dichos bienes o cantidades o en contribuir en adicionales, sin que ese convenio constituya deuda pública.

En la citada figura mercantil se prevé que será el contrato constitutivo el documento que pacte las decisiones fundamentales sobre la disposición del patrimonio del fideicomiso, puntualizando que la estructura del fideicomiso no exige un tiempo definido, con lo cual queda la posibilidad de negociar y renegociar su temporalidad.

Resulta especialmente importante, señalar que se establece que el Congreso podrá -que no es lo mismo que revisará o deberá- autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes; y por tanto, ello implica que el Congreso local únicamente interviene en el momento de aprobar por primera vez la creación del fideicomiso, ya que su intervención posterior sólo se remitirá a los casos en que tenga que existir sustitución de bienes, lo cual se puede generar por diversos factores, como son la pérdida o devaluación de los bienes primeramente comprometidos, y en los casos en que tenga que señalar que el presupuesto anual destina gasto público al fideicomiso.

Es así que a partir de que los bienes afectados integran el fideicomiso, el trabajo del Congreso local únicamente será el de trasladar en automático las cantidades pactadas en el Presupuesto de Egresos, sin ninguna posibilidad de administrar, vigilar o controlar tales partidas.

La consideración anterior puede interpretarse en el sentido de que el Congreso local no tiene la facultad de decidir sobre dicha partida, porque de antemano se encuentra desincorporada, su actuación únicamente se limita a reiterar el compromiso en los subsecuentes presupuestos.

Las características del fideicomiso de financiamiento nos arrojan importantes elementos que no debemos dejar de tomar en cuenta, por ejemplo tenemos que los bienes del fideicomiso se transforman temporalmente en un patrimonio exclusivo que ya no forma parte ni puede ser modificado por el Estado mientras dure el fideicomiso.

Resulta oportuno mencionar lo relativo a las obligaciones crediticias plurianuales, con las cuales no se encuentra similitud, debido a que en estos casos el Legislativo no pierde su facultad constitucional de, en cada ejercicio presupuestal, reconocer o no sus adeudos y decidir qué parte de sus ingresos para cubrirlos. ¿Qué significa esto? Pensemos en las consecuencias que podría llevar la figura de la desincorporación de los bienes del gasto público, invertido en un fideicomiso que en su estructura no prevé temporalidad, porque finalmente queda sujeto a los términos del contrato de naturaleza privada.

Por otra parte, se permite el supuesto de que puedan entrar todo tipo de bienes, que incluyen a los intangibles, que podrían ser cualquier tipo de ingreso futuro o derecho de cobro. Igualmente se permite la sustitución de los bienes cuando se presenta el riesgo de que el

patrimonio del fideicomiso no sea suficiente para efectuar el pago, lo cual no se considera deuda pública en ningún momento; al parecer se trata de un fideicomiso indirecto, en razón de que al crear este tipo de fideicomiso maestro, el Estado pretende allegarse de recursos inmediatos, utilizando mecanismos indirectos de financiamiento que le hacen perder cualquier tipo de control del patrimonio del fideicomiso. Tal situación se realiza para evitar que el Estado pueda poner en riesgo el contenido del patrimonio, ya que ello es lo que precisamente hace, que los certificados de bursatilización sean atractivos para los acreedores.

Otra de las características que no deben prestarse a confusión, es el hecho de que los recursos que se capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso, debido a que ello no precisa a qué tipo de inversiones se destinarán, ni tampoco lo sujeta al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal; asimismo, tampoco significa que el Congreso local conserve su facultad para administrar, controlar y vigilar el gasto público de aquellos compromisos y obligaciones pactadas en un contrato que puede incluir bienes futuros, como los impuestos y su respectivo derecho de cobro; las características anteriores resultan relevantes para el análisis particular de los conceptos de invalidez, debido a que su contenido permite justificar las propuestas del proyecto, e incluso robustecer su inconstitucionalidad como lo señala el señor ministro Gudiño, principalmente se deben tener presentes los conceptos: desincorporación, bienes intangibles, impuestos, que no son fideicomisos públicos para efecto de la legislación de la administración pública; bursatilización de activos o del patrimonio del fideicomiso que puede incluir bienes intangibles o futuros que no generan deuda pública, y que se rigen por las leyes mercantiles y por las condiciones del contrato.

Una vez mencionado lo anterior, resulta puntual señalar que a partir de la naturaleza y operación del fideicomiso podemos advertir, que los bonos o certificados bursátiles que respalden derechos de cobro de los impuestos comprometidos a un plazo que no obliga a una temporalidad precisa, entrarán al mercado de deuda y no así en el de capital, aclarando que el citado mercado se clasifica en: gubernamental de deuda a corto plazo, de deuda a mediano plazo o de deuda a largo plazo; con lo cual se evidencia que los bienes afectados y compromisos adquiridos por el fideicomiso de financiamiento no pueden ser considerados de forma distinta; en este sentido, no se debe confundir que con la figura de la desincorporación de los bienes el fideicomiso sea el único obligado o endeudado, debido a que ello sería perder de vista que los bienes que le dan funcionalidad pertenecen originalmente al Estado.

En este sentido, tampoco se debe desatender, que al recibir liquidez inmediata a cambio de certificados bursátiles que se respaldan con bienes futuros, como pueden ser los impuestos que aún no han sido recaudados, lo que en realidad se está intercambiando es el derecho de cobro de esos impuestos en razón de que aun cuando ya fueron comprados en los bonos o certificados, los mismos existirán hasta el momento en que logren ser cobrados por el Estado, o en su caso, por la Institución financiera a que se refiere el Código Fiscal del Estado de Sonora.

Por tanto, no es razonable afirmar que la deuda únicamente sea del fideicomiso, ya que es el Estado el principal responsable de recolectar y entregar los impuestos que se hubieran vendido en los bonos o certificados bursátiles, en razón de que los mismos fueron intercambiados por liquidez inmediata, otorgada por los diversos compradores que se ubiquen en el mercado de la deuda.

Todas estas razones y otras más me llevan a estar de acuerdo con el proyecto del señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Sigue anotado el señor ministro Cossío.

Le consulto a él si prefiere que salgamos a receso.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Sí, por favor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Y a continuación del receso lo escucharemos.

**DECRETO EL RECESO.**

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

**(AL REANUDARSE LA SESIÓN, EL SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN YA NO SE INCORPORÓ AL TRIBUNAL PLENO)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión, y tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Señor presidente, muchas gracias, yo quisiera en este posicionamiento general decir lo siguiente: yo creo que el marco general del proyecto que ha sometido a nuestra consideración el señor ministro Gudiño, está en los Considerandos Octavo y Noveno, después a partir del Considerando Décimo y subsiguientes, se hacen ya análisis particulares, y los problemas concretos que yo veo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este tema, están a mi parecer a partir del Considerando Décimo Segundo, que va de las páginas 338 y siguientes.

Entonces, yo en este momento quiero exclusivamente referirme al marco general como posicionamiento para después en otra sesión, y lo decía usted y el ministro Silva Meza, cuando vayamos punto por punto, ya tratarme de responder algunas cuestiones particulares.

También, por otro lado, quiero decirlo, creo que no estamos haciendo un análisis general sobre la validez de estas formas de financiamiento, sino me parece que exclusivamente estamos analizando el caso del Estado de Sonora; alguna de las intervenciones de los señores ministros lo mencionó así; es decir, creo que no nos estamos pronunciando para todos los casos, de todo el país, de todas estas operaciones financieras sobre su constitucionalidad, sino exclusivamente, y eso lo refleja muy bien el proyecto del señor ministro Gudiño, nos estamos refiriendo para el caso del Estado de Sonora, dadas las condiciones que el propio Estado quiso pactar, o quiso establecer en esta materia.

Entonces, relativo a estos Considerandos Octavo y Noveno, insisto, porque me parece que ahí está el marco general; creo que en cuanto al primero, no estoy de acuerdo, me parece en primer lugar que es un estudio muy largo, ésta sería una primera petición al señor ministro Gudiño, para eliminar ciertas partes de este Considerando Octavo.

Yo creo que es correcto lo que se dice en este Considerando Octavo, en cuanto a las condiciones generales que empiezan con una tendencia histórica que nos marca el señor ministro Gudiño desde la Magna Carta, en 1215, pasando por una serie de elementos constitucionales, yo en eso no tengo problema, creo que es un estudio histórico muy acucioso, pero sin embargo, creo que hay problemas cuando desde esas condiciones que se vienen construyendo históricamente, se hace una aplicación al caso concreto.

Y, en particular, aquí sí tengo una diferencia que comienza en la página 225, se hace una aplicación del marco jurídico federal para resolver un problema que es eminentemente local.

El proyecto, se responde que los principios constitucionales federales que rigen la deuda pública nacional, deben aplicarse de igual manera, tratándose de endeudamiento estatal.

Aquí me surgen entonces las primeras dudas sobre la correcta fundamentación del proyecto, no me queda claro porqué si la Constitución no establece en principio parámetros para el ejercicio de las facultades y obligaciones en materia presupuestal de los Estados, con la excepción que más adelante mencionaré, debamos aplicar sin más, principios que este propio Tribunal debe abstraer de las normas aplicables a nivel federal, como si fuera algo que se derivara de la naturaleza de las cosas o la mecánica general de la Constitución, y no de una regulación positiva específica.

El mero hecho que al régimen estatal se le aplique la división de poderes de manera genérica, no significa ni justifica que las reglas federales deban trasladarse al orden local, aun si ese traslado es por vía de su transformación en principio.

Esto me parece, implicaría transgredir la autonomía normativa constitucional de los Estados, usando una de las ideas regulativas constitucionales, como es la división de poderes para vulnerar otra, como es la estructura federal de nuestro propio Estado mexicano.

En este sentido, me parece que se genera una situación donde se fuerza un poco la aplicación de estos principios al ámbito local.

En muchos otros asuntos relacionados con partidos políticos, con representaciones proporcionales, etcétera, yo creo que tenemos un régimen federal, y ese régimen federal tiene que ser respetado.

También me parece que cuando el proyecto utiliza esta técnica de principalización -si tal expresión tiene cabida en nuestro idioma- se afirma que la potestad de la Legislatura de los estados, para normar el endeudamiento público, exige como requisito para su validez, la observancia de los principios resultantes de aquella.

Tan es así -y aquí esto por eso me interesaba mencionarlo- que al analizar en el Considerando Décimo Segundo el tema de la vulneración al gasto público, declara fundado el argumento de violación al principio de división de poderes, no por violación directa a algún artículo de la Constitución federal, sino por la inobservancia al cuarto de los cinco principios que previamente se formuló extrayendo -insisto- la razón de los elementos federales, consistente: -y dice así el proyecto- Que se cumplan las reglas que específicamente se establecen en la Constitución -se entiende que la federal- acerca de la concentración, los fines del endeudamiento estatal y los procedimientos y controles presupuestales previos y posteriores a la contratación. - Y fin de la cita-

Éste me parece que no es el único proyecto de la fundamentación inicial, pues también la interpretación que se hace del artículo 117, termina en una integración de este carácter principalista -como se le menciona-.

Es cierto que no existe ninguna norma constitucional referida al ámbito local que establezca restricciones o lineamientos a los sistemas presupuestarios estatales, con excepción hecha del contenido del segundo párrafo, de la fracción VIII, del artículo 117 constitucional; lo cual me parece no justifica el utilizar esta referencia

del 117, como vía para la aplicabilidad de los demás principios abstraídos desde la regulación federal.

En este sentido, considero que el artículo 117, debe interpretarse de manera individual y desde sus elementos propios, incluyendo su contexto evolutivo histórico, la exposición de motivos, y la finalidad particular de este precepto.

Si bien, el proyecto analiza el desarrollo histórico de este artículo 117, llega a algunas conclusiones que tampoco comparto, y son importantes para el entendimiento posterior del caso -repito- porque en alguno de los Considerandos, sobre todo a partir del Doce y siguientes, se utilizan las conclusiones a las que se llegaron.

Me parece que es importante resaltar que el segundo párrafo del artículo 117, se agregó en lo que ha sido la última modificación del artículo, que fue del veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno.

Coincido con el proyecto en la apreciación general sobre la finalidad de la inclusión del segundo párrafo, máxime con el análisis que se realiza del procedimiento legislativo que concluyó con su modificación, pues claramente lo que se buscaba era robustecer las haciendas públicas estatales y municipales facilitando el acceso al crédito público para la realización de obra pública productiva.

Sin embargo, no coincido con la apreciación del proyecto en el sentido de que el contenido del segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo 117, se limite a esto, ya que cuando el mismo se modificó, la racionalidad del proceso presupuestario, no permitía presupuestaciones o aprobaciones de deudas multianuales, sino que se ceñía a la anualidad general de aprobación presupuestaria.

De ahí que se estableciera que los montos de deuda debían ser aprobados anualmente tal y como sucedía con el esquema federal antes del año dos mil ocho, fecha en que se reformuló la fracción IV, del artículo 74, permitiendo la presupuestación multianual.

De este modo, el proyecto me parece que genera una ambigüedad en cuanto sostiene, por un lado, que el artículo 117 no limita la aprobación por parte de los Estados de la asunción o contratación de deuda cuyo plazo exceda de un año, y por otro, que el mismo artículo sí establece con rigor que el monto de los recursos que se alleguen o puedan allegarse a través del endeudamiento, sean anualmente señalados por la Legislatura.

En este sentido, me parece que hay una distinción que no comparto entre planeación y deuda, sin que finalmente me quede en lo personal clara la solución.

Considero que aun cuando la limitación establecida puede no haber sido la intención directa del Constituyente que actuó en el año ochenta y uno, la misma se establece de manera expresa y positiva en lo que se refiere a la aprobación de deuda por parte del Legislador.

De este modo, no podemos soslayar que la aprobación anual contenida en el párrafo, se convierte en una limitación real para los sistemas presupuestales locales, en todo lo que tiene que ver con aprobación de deuda, la cual en ningún caso podrá ser mayor de un año fiscal. En este sentido, hay que hacer la distinción clara entre primero, la posibilidad de autorizar el destino presupuestal de recursos de manera multianual, que es lo que ahora se permite federalmente y que nunca se ha limitado o prohibido expresamente para los Estados, y b), la aprobación de deuda multianual o plurianual de una sola vez y por una sola Legislatura cuya restricción para los

Estados está claramente establecida —me parece— en el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 a partir de la reforma del año 81.

En segundo lugar, en cuanto al Considerando Noveno que se refiere al fideicomiso, como lo han expresado ya algunos de los señores ministros por financiamiento y la bursatilización de activos, yo también tengo aquí algunas divergencias con el proyecto; el proyecto trata de explicar el mecanismo por financiamiento mediante su comparación con otras figuras y la presentación de ejemplos, me parece también que esta forma de atacar el problema en buena medida se podría eliminar para irnos directamente a analizar las características del fideicomiso que tenemos; en primer lugar, se hace en el proyecto, una o se busca en el proyecto hacer una explicación general del fideicomiso de una forma pedagógica, de una forma interesante, pero —insisto— creo que no beneficia en nada y sí nos podría dar lugar a algunas confusiones.

El proyecto concluye de forma acertada que lo que se pretende con el esquema de la bursatilización de activos en el Estado de Sonora, es que esta entidad reciba por adelantado como financiamiento el monto de las contribuciones que se cobrarán a futuro y para ello afecta los derechos de cobro de dichas contribuciones y otros ingresos pues no es jurídica ni económicamente viable, afectar el dinero que ya se cobró, pues lo que se pretende es precisamente obtener por adelantado el dinero, que se recaudará por contribuciones futuras; sin embargo, para llegar a esta conclusión, el proyecto sigue una estrategia complicada, como afirmar que el esquema de bursatilización de activos es equivalente al factoraje financiero o a la cesión de cartera de crédito a través de la bursatilización de créditos hipotecarios que hacen las instituciones de crédito y en su afán de encontrar este símil analiza de forma excesiva, —me parece— muchos contratos de traslación de dominio

y sus modalidades con lo que —insisto— se generan estos problemas que a mí me generan mucha confusión.

Como se ha dicho, el proyecto parte de la afirmación de que el esquema de bursatilización de activos, es equivalente a un factoraje financiero, lo cual, yo no comparto por lo siguiente: el contrato de factoraje tiene por objeto principal, la transmisión de créditos relacionados a proveedurías de bienes o servicios o ambos, a cambio de un precio determinado o determinable, que no estén vencidos y que se encuentren documentados —entre otros— en títulos de crédito como es el pagaré, esto es en el factoraje financiero, una persona que tiene varios créditos a su favor, una cartera, documentados con títulos de crédito y otros documentos, celebra un contrato de este tipo con una empresa que necesariamente debe ser una organización auxiliar de crédito a fin de obtener por anticipado el pago de tal cartera. En este caso, la empresa de factoraje ofrece el pago de un porcentaje de esa cartera, dependiendo la calidad de ésta. La persona que transmite la cartera obtiene un pago de inmediato por ella, y la empresa de factoraje, se subroga a los derechos de cobro, al obtener el pago de estos créditos, la empresa recupera lo que pagó por la cartera y obtiene una ganancia, que dependerá —como se dijo— del tipo de crédito, de sus garantías y de otros elementos.

El factoraje tiene entonces características propias que lo hacen distintos de la bursatilización de créditos, primero: tiene como base un contrato entre dos personas para la transmisión de créditos, en este contrato, el factor es el que paga por la transmisión de los créditos, directamente al titular de estos derechos. Por el contrario, en la bursatilización que nos encontramos, —que insisto— es sólo la del caso de Sonora, estamos ante una relación jurídica más compleja, ya que los derechos de cobro, se afectan a un fideicomiso, es decir, se transmite la propiedad a un fideicomiso, pero éste no es

el que paga directamente por esa transmisión al titular de los derechos, sino que con ello se hace una emisión de certificados bursátiles que se colocarán entre el gran público inversionista a través de una oferta pública, estos últimos —los inversionistas— serán los que aporten las cantidades que correspondan a la venta de tales certificados.

En segundo lugar, otra diferencia que no toma en cuenta el proyecto, es que el factoraje se trasmite a la propiedad de los créditos; o sea, al transmitir los derechos de cobro, la empresa de factoraje adquiere todos los derechos y las obligaciones del titular, por el contrario en el fideicomiso de financiamiento que es el origen de la bursatilización, no existe una transmisión plena de la propiedad de los bienes sino sólo una afectación que es lo que se conoce como propiedad fiduciaria; esto es, el fideicomiso no adquiere la propiedad plena de los bienes sino sólo ciertos derechos como en el caso concreto, donde lo que se afecta son los flujos de cobro de las contribuciones; debido a ello, todas las contribuciones que cobre el Estado de Sonora, en lugar de ir a parar directamente a las cuentas públicas se desviarán a la cuenta del fideicomiso, para que con ello se pague a los inversionistas su inversión y los rendimientos.

Una tercera diferencia entre el factoraje y la bursatilización de activos es que en la primera lo que se transmite son derechos de crédito presentes, ciertos y que tengan una garantía para su pago; por el contrario, en la bursatilización de activos, en el caso concreto de Sonora, no existen estos créditos, existen ciertas contribuciones determinadas por la ley que no pueden considerarse créditos, pero, porque sólo si ya se hubieren causado, se podría hablar de que constituyen un crédito a favor del Estado; mientras no se cause la contribución, no se puede hablar de crédito, existe una facultad para cobrar las contribuciones, pero esas contribuciones no son ciertas sino hasta el momento en que se causan y se determinen en cantidad líquida independientemente del momento en el que se

vuelvan exigibles y de si existe o no una garantía para su pago; además, en el caso del factoraje, la cartera es cierta y se encuentra documentada y garantizada, siendo ésta ya exigible.

En el caso de la bursatilización por el contrario la existencia del derecho de crédito depende de su continuidad como obligación legal o contribución, lo que no puede asegurarse en el momento de la afectación de su cobro futuro; en el caso de las tenencias por ejemplo, no puede asegurarse el número de coches existentes en el Estado, el número de autos nuevos o aun si el impuesto seguirá legalmente establecido.

Finalmente, estos mismos problemas de la comparación con el factoraje se agravan tratando de llegar a comparar con otras figuras como la bursatilización de créditos, la compraventa o el mutuo, por lo que yo creo que bien valdría la pena para clarificar el proyecto que pudieran eliminarse.

Voy a leer muy brevemente, como entiendo yo, –porque cada uno podemos tener por supuesto nuestro propio entendimiento–, el fideicomiso, como posicionamiento general, para a partir de ahí estar después, cuando analicemos los temas concretos, en la posibilidad de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del mismo. Me parece que la bursatilización de créditos en el fideicomiso de financiamiento del Estado de Sonora funciona de la siguiente manera:

Se crea un fideicomiso emisor en el que el fideicomitente es el gobierno de Sonora, el fiduciario es el banco o la casa de bolsa que será la encargada de emitir los certificados bursátiles, conocidos como "segures" y el fideicomisario es el público inversionista; el fideicomiso emisor a través de la fiduciaria hace una emisión de "segures" y actúa como representante común de los inversionistas; después de diversos trámites ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuando se autoriza la emisión de esos certificados, la

emisora, casa de banco o bolsa, –que son las únicas que pueden tener este carácter–, los ofrece a su vez a otra casa de bolsa que será la encargada de su colocación a través de una oferta al público inversionista; estos certificados se ofrecen en una colocación primaria y es en ésta en la única colocación en que el fideicomiso recibe dinero por la venta de esos certificados; después de esta primera colocación las colocaciones secundarias son entre el público inversionista y las casas de bolsa; pero los recursos que se obtienen ya no llegan, ni al fideicomiso, ni al Estado como fideicomitente, entonces el inversionista compra los certificados a una casa de bolsa que a su vez los compró a la emisora, esta última casa de bolsa previo al descuento de las comisiones pactadas y los gastos de administración entrega el remanente al fideicomiso para que a su vez le hagan llegar esos recursos al fideicomitente, Estado de Sonora, pero se insiste, esto sólo ocurre en la primera colocación la que denominamos primaria, pues en las secundarias los recursos ya no llegan al fideicomiso, sino que se quedarán entre el público inversionista, en el proceso contrario, es decir, en el que deberá realizar el Estado de Sonora, para pagar a los inversionistas ocurre lo siguiente: el Estado, recibe dinero de las contribuciones comprometidas en el fideicomiso y las deposita en la cuenta del fideicomiso, éste lo recibe y conserva como fondo el dinero para poder hacer frente a los rendimientos de los inversionistas de acuerdo con los vencimientos de sus certificados o bien para el pago de rendimiento periódicos que se puedan pactar, el fideicomiso siempre debe tener un fondo para poder hacer frente a las obligaciones que tiene ante los inversionistas, por esta razón, aun cuando coincido con el proyecto en la conclusión y ya más adelante cuando entremos a los considerandos concretos, daré las razones por las cuales creo que es inconstitucional tal y como nos lo propone el proyecto del señor ministro Gudiño, llego a la inconstitucionalidad por un camino distinto, entendiendo que no estamos –insisto- en la necesidad de utilizar los principios del endeudamiento federal uno,

dos, que no estamos frente a un factoraje, tres que las características del fideicomiso del Estado de Sonora y su mecánica tienen unas particularidades tales que me parece no se avienen a lo previsto en el propio artículo 117 de la Constitución, que para mí es el único referente a partir del cual debiéramos analizar su constitucionalidad, coincidiendo con los resolutivos del señor ministro Gudiño, no comparto necesariamente todas sus posiciones. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Como nadie más de las señoras y señores ministros, ha pedido la voz en este momento quisiera yo expresar mi apreciación personal del caso, quiero decirles no es todavía mi posicionamiento formal, tengo algunas dudas, pero mi interpretación normativa va en un camino muy distinto al que he escuchado hasta ahora.

Primero.- Hay dos artículos nuevos en la Ley correspondiente el 19-BIS y el 19-TER, que se refieren a los fideicomisos para financiamiento estatal, el 19-TER, se refiere expresamente a fideicomisos de presupuestación multianual y tiene como característica que no comprende dentro de los bienes que se pueden afectar en fideicomiso las cantidades que se perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ni los respectivos accesorios, ni las participaciones, incentivos y demás ingresos, de aquí yo saco en lo personal una primera conclusión, lo único que se puede afectar en fideicomiso conforme al artículo 19-BIS, tratándose de cantidades que se reciban por concepto de impuesto, derechos, productos, aprovechamientos o inclusive las participaciones, incentivos y demás ingresos, son los que correspondan a un año, porque si no estaríamos en presencia de un fideicomiso multianual; luego, no se trata de afectaciones por tiempo indefinido, el fideicomiso como cascarón es solamente un vehículo y en su lámina 3 el señor ministro Gudiño Pelayo, nos hace un flujo de diagramas con el cual coincido totalmente, el fideicomiso es

solamente un vehículo por medio del cual el Estado recibe por virtud de inversión privada, a veces pública, a veces focalizada en algún sindicato de bancos como se ha dado, recibe anticipadamente el pago de la contribución, lo recibe el Estado y lo gasta conforme a las reglas de gasto público de todo ingreso estatal. Esto para mí es muy importante, porque si el que gasta el producto de la venta de los papeles que emite el fideicomiso es el Estado, este gasto indiscutiblemente tiene que estar destinado al gasto público y tiene que tener todos los controles de gasto público: programas, supervisión, auditorías, y todo lo demás.

Quiero poner un ejemplo para hacer inteligible mi posición: En esta ciudad cada año, a mí en lo personal, me llega un ofrecimiento en torno al impuesto predial; en el año si correspondería pagar tanto, y si me pagas en el mes de enero tendrás un descuento del 10%. A través de este mecanismo sencillo, directo, entre la autoridad recaudadora y el causante yo obtengo un beneficio como si fuera de financiamiento, pago anticipado, y me queda en mi propio beneficio un diferencial; creo que es lo mismo que hace el fideicomiso. Ejemplo, y tengo que ser muy elemental en el ejemplo, se pueden dar en fideicomiso varios de los ingresos del Estado, pero sólo para ejemplificar: Si en el año 2008, por concepto de impuesto sobre nóminas, el Estado tuvo un ingreso de mil cien millones de pesos – esto es sólo un ejemplo– al año siguiente, lo presupuestado, y que es antes de que empiece el año, de manera prudente son mil millones, aquí hay un diferencial de cien millones; el Estado decide bursatilizarlo, y dice: Por esto, de acuerdo con la Ley de Ingresos, yo debo obtener mil millones, autorizo que se bursatilice en novecientos millones, les recibo el pago anticipadamente, entra el dinero a gasto público, y evidentemente ya no tengo nada que hacer respecto al cobro de las cantidades que correspondan al pago de este impuesto, todas tal como vienen van directo al fideicomiso porque yo recibí ya el dinero anticipadamente.

Ese es el interés del Estado, hay una cláusula, un candado muy importante, que dice que todas las participaciones, impuestos, incentivos y demás ingresos que hayan sido afectados formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos en financiamiento, y están destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines. ¿Cuáles son los fines? Pues a pagar a los que compraron papeles con cargo a esta bolsa de dinero.

Luego, dice que no serán considerados ingresos, ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerados como egresos para fines presupuestarios, porque la condición es que no se establezcan a cargo del Estado, que no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, dice: “Más el riesgo de que los bienes fideicomitidos no fueren suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los tenedores de dichos valores o los terceros que hayan asumido el riesgo respectivo.”

Esto, con este sistema, no se genera deuda a cargo del Estado, la operación se parece más a una venta de futuros que al factoraje de que nos hablaba el señor ministro Cossío diciendo su desacuerdo en esta analogía que hace el proyecto.

¿Cuál es el compromiso del Estado? “Todo lo que se recaude por esta contribución lo vas a entregar a los tenedores de los títulos que tú hayas emitido: Fideicomiso.”

¿Y qué es todo lo que se recaude? Pues eso, si en vez de los mil cien millones esperados se recaudan solamente setecientos, con esos salda su compromiso el fideicomiso; y eso está muy claramente dicho, en la Ley, hay aparentemente un riesgo para los adquirentes pero este riesgo es aceptado, es calculado y en los ejemplos de este

tipo de financiamientos que yo tengo uno del Estado de Chiapas, otro del Distrito Federal, los papeles emitidos por estos fideicomisos están bien calificados por Linch y otra Prds y no sé qué que para efecto de quien compra determina una confiabilidad en el riesgo que adquieren; es decir, el pago de un impuesto tiene un historial, nóminas por ejemplo, cómo viene nóminas desde hace diez años, cada año es más, cada año es más y a eso es a lo que juega el inversionista a que le venden lo que se recaude por concepto de este impuesto a un precio más bajo del que nominalmente le corresponde y a la posibilidad de que haya inclusive incremento en la recaudación del propio impuesto conforme a la evolución; entonces, están jugando a tener una ganancia mayor que la que dan otros papeles que no requieren este riesgo. El texto del artículo dice: “el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fueran suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los acreedores o los terceros que hayan asumido el riesgo respectivo, por lo que no originarán deuda pública”. Creo que este punto es toral, el Estado con este sistema no adquiere deuda, vendió anticipadamente lo que calculó que iba a ingresar por concepto de determinados ingresos normales y el ejemplo que yo puse es el de un sólo impuesto, aunque pueden conjuntarlos para dar una bolsa mayor; que no hay límites en este tipo de inversión, pues sí los hay, porque este dinero entra a gasto corriente y es lo que está presupuestado para el presupuesto, para ejercer en el año correspondiente. Así es como yo entiendo en esencia el funcionamiento de este mecanismo.

Como ven señores ministros no coincide con lo que antes se ha expuesto y por eso lo quise exponer para que detengan la bondad de considerar esta interpretación y opinar sobre ella en el sentido que jurídicamente corresponda; di normas expresas que declaran: el

fideicomiso es privado, pero, su fiscalización, su auditoría, su revisión está sujeto a los principios con los que se revisa cuenta pública, son las mismas autoridades fiscalizadoras las que revisan la operación del fideicomiso y en cuanto a lo que ingresa por conducto del fideicomiso, lo que ingresa al Estado, pues este ya se vuelve un ingreso de estado que está sujeto a los mismos principios de aplicación del gasto público. Como dije, no traigo una exposición completa, sino que simplemente les quise dar una visión diferente a la expresada tal como yo la veo, porque en principio esta interpretación de que no hay deuda pública, de que los ingresos son perfectamente controlados en su ejercicio de que hay absoluta transparencia en cuánto ingreso por este concepto.

Lo que a mí me preocupaba en lo personal es que a través de este mecanismo pudiera defraudarse intereses de terceros, más aún, cuando me enteré que las afores son unas de las principales interesadas en la compra de estos papeles; pero, viendo que es un riesgo prudente, calculado y aceptado por quien... tienen sus cuerpos consultivos de inversión y si van por aquí es porque les brindan la seguridad suficiente para determinar la inversión en este tipo de documentos.

Con esta visión esquemática esencial, yo tendría argumentos para refutar una a una las consideraciones del proyecto, pero quiero comprobar todavía algunas de estas apreciaciones y el lunes seguramente tendremos ya oportunidad de un debate, punto a punto como lo dijimos.

Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Yo nada más para pedirle la palabra para el día lunes, y comentar que yo estoy en la misma tesitura que usted, precisamente en contra del proyecto y con la idea de que no se está generando deuda pública; y

bueno, me gustaría que si es tan amable, para el día lunes me permitiera expresarme en primer lugar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Usted empezará el día lunes, señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y con este compromiso levantamos...

Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Después de la señora ministra me gustaría intervenir también señor ministro presidente, el lunes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con todo gusto señora ministra. Bien, con estos dos compromisos levantamos la sesión el día de hoy, y los convoco para la próxima.

**(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**