

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 1 DE JULIO DE 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE, RESOLUCIÓN, PÁGINAS.
31/2019	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIPUTADOS DE LA SEXAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. (PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A 28

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
1 DE JULIO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas número 3 solemne conjunta y 66 ordinaria, celebradas el jueves veintisiete de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración las actas. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2019, PROMOVIDA POR DIPUTADOS DE LA SEXAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ EL DECRETO NÚMERO LXVI/APLIE/0259/2018, POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.

TERCERO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, ASÍ COMO LOS RUBROS CORRESPONDIENTES A LA REMUNERACIÓN DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, CONTENIDOS EN EL DECRETO NÚMERO LXVI/APPEE/0260/2018, MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019.

CUARTO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL DECRETO LXVI/AUOBF/0227/2018, POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA A QUE CELEBRE LOS ACTOS QUE REQUIERAN PARA FORMALIZAR LA REESTRUCTURA Y/O EL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESE ESTADO EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, como recordarán, este asunto lo discutimos en la sesión anterior; se proponía sobreseer en el tema y la votación de este Tribunal fue en el sentido de que era necesario entrar al fondo del asunto, se votó lo relativo a la validez del procedimiento legislativo y el Ministro ponente, entendiendo la urgencia de votar este tema, amablemente optó por dejar el asunto en lista y presentarnos un alcance sobre el estudio de fondo, en lugar de haberlo retirado –como normalmente se acostumbra– o un retorno, cosa que le agradecemos; y le voy a pedir que colabore con la Presidencia presentando cada uno de los temas relativos al estudio de fondo de esta controversia. Por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, de acuerdo con lo decidido y votado mayoritariamente en la sesión de veintisiete de junio pasado, distribuí en sus ponencias el proyecto que contiene el estudio de los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto de la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua.

En el considerando sexto se examina el concepto de invalidez en el que se aduce que es inconstitucional el salario fijado para el gobernador en el presupuesto de egresos combatido, pues comparándolo con el que recibe el Presidente de la República, se aprecia –según quien comparte– que corresponde a una cantidad

superior, cuando el artículo 127 constitucional ordena que nadie puede ganar más que el Titular del Ejecutivo Federal.

El proyecto propone declarar infundado el argumento, ya que del examen a los artículos y distintas columnas que comprende el presupuesto de egresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2019 se acredita que la remuneración autorizada al gobernador de la entidad no es superior a la que recibe el Presidente de la República, ello según los ejercicios numéricos elaborados y que ahí constan.

Por tanto, se concluye con la declaratoria de validez del decreto cuestionado. Debo aclarar que los actos combatidos, de acuerdo con lo que el proyecto contenía, no son –para mí– impersonales, generales ni abstractos y sus efectos se agotarán una vez que se ejecuten sus disposiciones.

Sin embargo, obligado por la mayoría es que participaré en la resolución y votación de los conceptos de invalidez. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro.

Está a su consideración esta parte. Señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Estoy en contra del proyecto porque —desde mi punto de vista— tanto en el decreto en el cual emiten la ley de ingresos como aquel por el cual se expide el presupuesto de egresos tuvieron

vicios en el procedimiento legislativo, por lo que —desde mi punto de vista— son inválidos por las razones que expresé en la sesión pasada. Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguna otra consideración? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También voté en el sentido de que no era una norma general y, por lo tanto, estaba estoy de acuerdo con el sobreseimiento propuesto por el proyecto; sin embargo —obligada por la mayoría— me voy a pronunciar en cuanto al fondo.

Voy a votar con el sentido del proyecto, en contra de consideraciones, en principio, porque se hace como una sumatoria de los ingresos; sin embargo, en el mismo proyecto se invocan los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 165 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

En estos artículos, lo relevante —a mi juicio— no es la prohibición de si los servidores públicos pueden ganar más que el Presidente de la República, sino la forma en que se va a integrar el salario de éste como parámetro tope, que ningún otro servidor público puede rebasar.

El artículo 127, en la fracción I establece que: “Se considera remuneración o retribución toda precepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y

cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.” El artículo 165 bis, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua reproduce este artículo.

Ahora bien, este precepto de la Carta Magna establece que la remuneración del Presidente que hace las veces de tope para los demás servidores públicos, será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo la base de que se entiende por remuneración o retribución: toda percepción en efectivo o en especie que se obtengan por el desarrollo del trabajo. En el caso del salario del Presidente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, del anexo 23.1.2, se advierte que se fijó —precisamente— la remuneración en \$108,656.000 (ciento ocho mil, seiscientos cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.); sin embargo, ahí mismo en el presupuesto se dice: “Corresponde a la remuneración en numerario sin considerar las prestaciones en especie.” Así se dice en el presupuesto de egresos.

En ninguna otra parte del presupuesto de egresos se define el monto a que ascienden las prestaciones en especie que recibe el Presidente de la República y, por lo tanto, no tengo elementos para determinar cuál es el monto total con el que se debe comparar el numerario en específico, sobre la base de las operaciones aritméticas que se están realizando en el proyecto.

Tratándose del Gobernador del Estado de Chihuahua, tampoco existe ese punto de comparación porque, si bien es cierto que

existe un desglose en cuanto a gratificación anual y prima de vacaciones, también en este Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal de 2019 hay una tabla visible a fojas 231 y 232 del Tomo I, en donde se advierte partidas presupuestales genéricas por dependencia, con objeto de cubrir conceptos que podrían estar incluidos en el concepto constitucional de remuneraciones, como son estímulos y, en especie, productos alimenticios para personas, apoyos para combustibles o servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, si estamos frente a una norma que —a mi juicio— no es general, pero que en virtud de la mayoría a la que estoy sujeta, de reciente configuración, creada conforme a reglas y principios democráticos por un órgano legislativo local, ésta goza de las condiciones para asignarle una presunción ordinaria de constitucionalidad en un sentido más o menos fuerte, y no existen bases sólidas para anular la norma ni razones para establecer la inconstitucionalidad en función de los parámetros que nos están determinando; en ese sentido, estoy con el sentido, contra consideraciones y haré un voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. También me voy a separar de todas las consideraciones en este apartado y de este ejercicio numérico de cálculo conforme al cual se llega a la conclusión de que el

Gobernador del Estado Libre y Soberano de Chihuahua no excede los ciento ochenta mil pesos de tope máximo.

Es un hecho notorio y conforme a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional podemos invocarlo como hecho notorio— que hace escasas tres semanas este Tribunal en Pleno declaró la inconstitucionalidad de la ley reglamentaria del artículo 127, en uno de sus apartados, precisamente porque la ley reglamentaria no estableció los parámetros y los elementos técnicos necesarios para la fijación del tope máximo, incluso, este Tribunal Constitucional ordenó al Congreso de la Unión que procediera a legislar —precisamente— para establecer estos parámetros, y estamos en etapa de cumplimiento de la sentencia de este Máximo Tribunal.

En esa tesitura, me parece que no se cuenta con el parámetro de constitucionalidad requerido para poder juzgar si, en este caso, el salario de un gobernador excede o no ese tope máximo.

Lo diría de otra manera, ¿qué hubiese pasado si después de hacer este ejercicio se hubieran excedido los ciento ochenta mil pesos? ¿Estaríamos declarando la inconstitucionalidad del precepto? Creo que no, entiendo que no es la litis, no hay una impugnación en este punto, pero creo que este Tribunal acaba de considerar, y no podemos hacer abstracción de que no existen parámetros técnicos ni elementos necesarios que la ley reglamentaria del artículo 127, que aplica a todos los niveles de gobierno y acabamos de declarar que había una omisión que el Congreso, tenía que cubrir.

En esa tesitura, me parece totalmente inoperante el agravio, no podemos estudiar ni hacer estos cálculos cuando se impugna en acción este tipo de agravios que tienen que ver con un tope de salario o que exceda el salario mínimo.

En ese punto, también haré un voto concurrente para expresar estas consideraciones. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, Ministro. ¿Alguien más? Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, señor Ministro Presidente. También –como el señor Ministro Juan Luis González Alcántara– considero que hay violaciones graves al procedimiento legislativo; si bien votamos previamente en relación con este tema, votamos lo que se refería a la ley de ingresos, no con respecto al presupuesto: suponiendo que hubiera una votación mayoritaria en el sentido de que esas violaciones no son suficientes para invalidar el proceso, coincido totalmente con el Ministro Laynez, en lo que él ha expuesto: me parece que invalidamos dos artículos de la ley reglamentaria del artículo 127 que son —precisamente— los que se pueden utilizar de base para definir la remuneración del Presidente de la República.

El Presupuesto de Egresos de la Federación aplicó directamente el artículo 127; sin embargo, lo hizo solamente respecto de las fracciones I y II, y no de la fracción III, que establece supuestos en los cuales algunos servidores públicos pueden ganar por encima del señor Presidente de la República; en esa lógica, me parece que no tenemos parámetro para que el concepto de invalidez no

pueda analizarse en su fondo porque no hay parámetro para validar su constitucionalidad o inconstitucionalidad. En ese sentido, me separo de las consideraciones del proyecto y, asumiendo que habría una mayoría para definir que las violaciones al proceso legislativo –que me parecen graves– no lo fueren de tal manera suficientes para invalidar el presupuesto, estaría en contra de las consideraciones, pero en la lógica de que es infundado el segundo concepto de violación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego, agradezco en todo lo que valen las expresiones que se han formulado en cuanto a la falta de parámetro para fijar el salario tope y referente del servicio público del Estado Mexicano, lo cual –como bien se ha dicho– constituye un hecho notorio a partir de la decisión tomada por esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 105 y 108, recién falladas.

Lo cierto es que la inoperancia, independientemente de que surja de la falta de argumento y –quizá– se apoye en la falta de un parámetro en una acción, como lo es la de inconstitucionalidad, en donde su control es básicamente abstracto, con la mera enunciación de la esencia del reclamo, este Alto Tribunal tiene la obligación de proceder a examinar si el argumento es fundado o infundado. De ahí que soy de quienes comparte que, en este tipo de medios –como cuando se suple la deficiencia de la queja–, la inoperancia no es una figura que técnicamente proceda.

Más allá de ello, estos argumentos son los específicamente formulados en casi una decena de controversias constitucionales que cuestionaron el Presupuesto de Egresos de la Federación; la diferencia específica con esta acción de inconstitucionalidad, respecto de este particular aspecto, es que utilizan como referente el que establece como sueldo del Presidente de la República y del cual no se puede exceder, el que contuvo el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por eso es que la minoría legislativa de Chihuahua lo utilizó como referente para cuestionar que el sueldo del gobernador excedía; y ese es el parámetro –si quieren hasta arbitrario– para proceder a la contestación de infundado, y precisamente infundado por la naturaleza –repito– de este medio de control abstracto en el que, hecho el planteamiento, corresponde al tribunal contestar sobre la eficacia o no de los argumentos y, en este caso, sobre su carácter de infundado.

Insisto en que son apreciados y bienvenidos estos comentarios, pues tienen que ver particularmente con otros asuntos que se presentarán por esta misma ponencia en donde ese es un tema – como bien lo dijo el señor Ministro Laynez– que se incorpora a la litis de manera directa y no por virtud de la naturaleza de la acción o la controversia que corresponda. Lo agradezco, me orienta y me ilustra sobre un aspecto adicional para aquellos otros.

En este sentido, sigo pensando que es infundado el concepto de invalidez a partir del referente utilizado por quien promovió la acción de inconstitucionalidad, independientemente de que no tengamos el parámetro correcto que debió haber regido, en términos del desarrollo del artículo 127, la fijación del sueldo

referente del servicio público mexicano; me atengo a lo que las partes plantearon y, por ello, lo infundado. Cuando no existen razones para demostrar la razonabilidad de una cantidad, se vuelven arbitrarias las determinaciones; sin embargo, en el caso tenemos un punto referenciado, que es el que estableció el Presupuesto de Egresos de la Federación, que innegablemente ahí está. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. Me separaría también de consideraciones; voto con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Sírvase tomar votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto, y formularé un voto concurrente para adicionar razones a mi propuesta.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido del proyecto, contra consideraciones, y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el sentido del proyecto, me aparto de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el sentido, me aparto de consideraciones, y formularé voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de diez votos a favor del sentido del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas, en contra de consideraciones; el señor Ministro Aguilar Morales, por razones adicionales y anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Medina Mora, en contra de consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek, en contra de todas las consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Presidente, por consideraciones diversas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: HAY SEIS VOTOS EN CONTRA DE LAS CONSIDERACIONES.

Por la naturaleza del asunto, sugeriría que pudiéramos ver las consideraciones en el engrose, y que le hicieran llegar al Ministro ponente cuáles serían esas consideraciones con las que se apartan para que él pueda tener el núcleo central de la mayoría dentro de la mayoría, para efecto del engrose.

Seguimos con el considerando séptimo, señor Ministro ponente, si fuera tan amable.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. En el considerando séptimo se examina el tercer concepto de invalidez, en el cual los legisladores argumentan que el presupuesto de egresos viola el principio de progresividad, así como los de seguridad jurídica y de legalidad; esto porque el artículo segundo transitorio del decreto aprobó, específicamente, la reorientación del presupuesto, que implicó una reducción a lo destinado a la Secretaría de Desarrollo Social en determinados rubros, por lo que –en su opinión– existe transgresión a la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua, que no permite disminución alguna.

En el proyecto se propone declarar infundado el argumento, ya que, si bien existió una reorientación presupuestal que implicó la reducción denunciada, también lo es que en el artículo tercero transitorio del presupuesto se prevé que las reducciones se aplicarán, en primer término, a las partidas de servicios personales y, en segundo, al resto de los capítulos del gasto, sin afectar la operatividad de estos; lo que implica que, por ahora, no haya afectación a programas y proyectos, máxime que de la lectura de dicho presupuesto se acredita la existencia de partidas suficientes

para programas y proyectos en el rubro de desarrollo social y humano.

Y si bien el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua exige que en el anteproyecto de presupuesto los rubros de desarrollo social y humano no podrán ser inferiores al año fiscal anterior, también lo es que la norma alude a la excepción que recae en el Congreso del Estado, es decir, que éste puede fijar un monto diverso al probable presupuesto de egresos, lo que se explica porque, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, es facultad –precisamente– del Poder Legislativo examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos, lo cual también puede implicar reducción de lo establecido en presupuestos anteriores, en tanto esto se haga de manera generalizada, como sucedió en el caso. Es todo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Está a su consideración este apartado. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido y con la consideración principal del proyecto; sin embargo, me parece relevante precisar que, aun cuando el Congreso del Estado que tiene facultades en determinados casos para asignar recursos, programas y proyectos de desarrollo social y humano un monto inferior en términos oficiales al año fiscal anterior, debe justificar por qué lo hace, como sucedió en el caso, acorde con lo señalado en la propia

disposición de motivos, de la iniciativa y en el dictamen correspondiente. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Ningún otro comentario? Señora Ministra Norma Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En este apartado, también voté en contra de la procedencia de la acción pero, en función de la mayoría, me pronunciaría en cuanto al fondo: estoy con el sentido, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Alguien más? Sírvase tomar votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, apartándome de consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor del sentido del proyecto, con voto en contra de algunas consideraciones de la Ministra Piña Hernández, voto en contra de consideraciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y voto en contra del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE APRUEBA EN ESOS TÉRMINOS.

Le pido al ponente, Ministro Pérez Dayán, sea tan amable de presentar el considerando octavo.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con todo gusto, señor Ministro Presidente. Por último, el considerando octavo corresponde a lo argumentado en el cuarto concepto de invalidez, en el que se combatió el decreto que autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar los actos necesarios y que se requieran para formalizar la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda pública del Estado, en los montos y con las instituciones de crédito perfectamente individualizadas en él. Al respecto, los accionantes argumentaron que el decreto es inconstitucional porque carece del análisis financiero relativo a la capacidad de pago del Estado de Chihuahua, el destino que se dará a los recursos que se obtengan con los financiamientos contratados y a la garantía o fuente de

pago, como lo exige el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; además —dicen—, en la iniciativa con carácter de decreto que envió el gobernador y en el dictamen que le recayó se incluyó el artículo 13, en el que se indica que el decreto fue otorgado previo análisis financiero del Congreso, cuando —a su decir— éste no existe.

En la propuesta se concluye que los argumentos son infundados, en virtud de que los legisladores parten de la premisa equivocada, consistente en que el decreto reclamado tiene por objeto contratar deuda, cuando lo que autoriza es la reestructura y refinanciamiento de la existente; por tanto, el primer párrafo del artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que da base al argumento de invalidez, no puede resultar aplicable, ya que ese segmento normativo alude precisamente a los requisitos y justificación de la contratación de deuda nueva y por ende, el análisis financiero que se exige en el concepto de invalidez no aplica a este tipo de casos; esto se enfatiza, pues son precisamente las necesidades y falta de pago las que están justificando una autorización en la materia, aún más, el examen de todo el decreto no deja lugar a dudas de que se trata de la autorización para reestructurar y refinanciar adeudos, estos son los contraídos, según la enumeración que de los acreedores, saldos, números de contrato e instituciones contiene el acto que se examina.

En consecuencia, al estimarse infundados los conceptos de invalidez, el proyecto propone declarar la validez de los decretos impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro Pérez Dayán. Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Gracias, señor Ministro Presidente. Comparto el sentido del proyecto, pero no las consideraciones. A través del decreto que se impugna, se autorizó el monto máximo para la contratación de financiamientos y obligaciones derivados de reestructura o refinanciamiento, lo que implica contratación de deuda, no estamos hablando de montos netos de deuda resultante; cuando hay una reestructura, hay una recontractación de deuda. De ahí que la legislatura local debería observar lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el cual desarrolla la previsión establecida en el artículo 117, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Sin embargo, no obstante esto -que me parece central- de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que, aun cuando no se elaboró un documento específico al respecto, la legislatura local hizo propio el análisis de los indicadores a los que se refieren los citados preceptos que se desprenden de la iniciativa presentada por el gobernador, por lo que puede afirmarse que, para efectos de la aprobación del dictamen, los diputados contaban con los elementos necesarios para discutir este decreto de manera informada. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA: Muchas gracias. Considero que, en el caso del decreto por el cual se autoriza la reestructura y refinanciamiento de la deuda pública del Estado de Chihuahua, existe también una violación al proceso legislativo y específicamente al artículo 146 del reglamento interno, puesto que el dictamen se sometió a la discusión y a la votación del dieciocho de diciembre a las once treinta horas con minutos, cuando fue estudiado y votado por la comisión de presupuesto ese mismo día a las ocho horas con veintinueve minutos, incumpléndose con lo que dispone el reglamento correspondiente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Muy en la línea de lo que acaba de mencionar el Ministro Medina Mora. En principio, quiero retomar –y ofrezco una disculpa–, porque se hizo alusión en la sesión pasada que no era una norma general porque se trataba de un acto de autorización para reestructurar o refinanciar deuda con acreedores específicos, que por eso estaba frente a una norma individualizada del derecho.

Esto –a mí juicio– tiene que ver con la posición que voy a adoptar. En principio, es un reconocimiento de esos acreedores, no está dirigido a los acreedores, es un reconocimiento de los acreedores que se listan en el artículo segundo del decreto y está dirigido a la burocracia de Chihuahua para llevar a cabo cuanto acto sea necesario para sanear las finanzas de la entidad. Ese es el contenido.

Ahora, lo determinante del decreto es que, a través de su contenido, se concede una autorización a una clase de sujetos – Ejecutivo del Estado de Chihuahua– para la realización de una clase de acciones: contratación, garantía, expedición de valores, etcétera; con la finalidad de mejorar las finanzas públicas, pero esto también es con cargo al erario chihuahuense y no se agota con una sola vez, sino que además tiene una multiplicidad de situaciones jurídicas y, por lo menos, durante 25 años.

No comparto –como lo había señalado– dissociar el concepto de reestructuración o refinanciamiento, como mecanismos para mejorar las condiciones, no tengan que ver con la deuda pública. El proyecto sugiere que no es deuda pública ese refinanciamiento, el artículo 2, fracción VII de la Ley, define como deuda pública “cualquier Financiamiento contratado por los Entes Públicos” en reestructuración: “la celebración de actos jurídicos que tengan por objeto modificar las condiciones originalmente pactadas en un Financiamiento”; refinanciamiento: “la contratación de uno o varios Financiamientos cuyos recursos se destinen a liquidar total o parcialmente uno o más Financiamientos previamente contratados”.

De estos artículos derivó que el concepto de deuda pública es sumamente general, que comprende cualquier financiamiento contratado por un ente público, mientras que la reestructura o refinanciamiento es un procedimiento o medio para mejorar las condiciones de la deuda pública. La reestructura y/o refinanciamiento no necesariamente involucran la contratación de un nuevo financiamiento; sin embargo, dentro de las medidas para

mejorar las condiciones de la deuda pública, está la adquisición de nuevos financiamientos –deuda–.

Deuda que permite hacerse de materia prima para reestructurar los pasivos, que previamente se tenían en términos simples la adquisición de deuda pública para liquidar, amortizar o renegociar deuda preexistente, y esto sucede en el decreto que analizamos: el conjunto de acciones que se autorizaron al Ejecutivo para mejorar las finanzas de la entidad, en este caso en concreto, incluye la contratación de financiamiento nuevo hasta por cierta cantidad para renegociar el existente. De suerte que, bajo la definición de deuda pública que la ley establece, se está refinanciando, esto es, contratando financiamiento para liquidar total o parcialmente uno o más financiamientos previamente contratados. Conforme a esta postura, el contenido de los artículos 22 y 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en la parte conducente establecen: “Los Entes Públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, Financiamientos u Obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, sólo podrán contraer Obligaciones o Financiamientos cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a Refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos”; el 23 habla de que “La Legislatura local, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizará los montos máximos para la contratación de Financiamientos y Obligaciones. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del Ente Público a cuyo cargo

estaría la Deuda Pública u Obligaciones correspondientes, del destino del Financiamiento u Obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como Fuente o Garantía de pago”.

En este sentido, si no se estuvieran adquiriéndose nuevos pasivos, como lo establece el artículo tercero del decreto y, con ello, tener materia prima para renegociar financiamiento con acreedores que ya se tenían, y que están detallados en el artículo segundo del decreto, no hubiera sido necesaria la autorización de la legislatura local, pues los actos de refinanciamiento y reestructura, en sentido estricto –es decir, que no involucran nuevos pasivos– no requieren autorización de la legislatura, en términos del artículo 23 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Hubo autorización para contratar financiamiento y se advierte de dos cuestiones, la primera, que hubo un acto legislativo de aprobación, y la segunda, que del contenido del decreto se observa la facultad para contratar uno o más financiamientos para reestructurar la deuda pública de Chihuahua.

En este sentido, desde el precedente de la acción de inconstitucionalidad 108/2015 –que fue la deuda de Colima– y que fue lo que dio lugar a que la mayoría votáramos porque era procedente la acción en ese caso, me incliné por una interpretación funcional de los criterios de control del endeudamiento que contiene tanto la Constitución Federal como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, pues busca que cualquier acto de adquisición de pasivos con cargo a recursos públicos esté suficientemente justificado.

El artículo 117, fracción VIII, constitucional establece que, en general, “los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sin embargo, también establece la excepción a la regla, que consiste en que se podrá contraer deuda o empréstitos únicamente si los recursos se destinan a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o restructura; en caso de que se destine a estos fines, entonces se tendrán que revisar los siguientes parámetros: que sean conforme a las mejores condiciones del mercado, de acuerdo con a las bases que establezcan la Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco previsto en la Constitución y por los conceptos y los montos que las legislaturas determinen.

La redacción de esta fracción ha sufrido diversos cambios –esta fracción del artículo 117–, pero de la historia legislativa podemos obtener –como conclusión central– que la flexibilidad de condiciones para adquirir deuda guarda una relación directamente proporcional con los controles institucionales, esto es, a mayor flexibilidad, más controles y responsabilidad institucional, y en este esquema se inserta, con gran relevancia, el principio de responsabilidad financiera, el cual debe irradiar en todos los actos encaminados a la contratación de deuda pública, y esta contratación tiene que cumplir una serie de parámetros formales y materiales mínimos.

Los formales, como se advirtió de lo que acabo de señalar, es no contratar deuda en moneda extranjera o con gobiernos extranjeros, y que sea aprobada por una mayoría calificada de las

Legislaturas de los Estados y, los materiales, que están en la fracción VIII del 117 de la Constitución.

A mi juicio, como es una excepción que afecta al gobernado y que puede comprometer la viabilidad financiera de un Estado, exigen que las razones y argumentos expuestos por el legislador, al aprobar el endeudamiento del Estado, deben ser especialmente robustos.

No advierto esta justificación de los documentos del procedimiento legislativo, que justificaran estos parámetros de validez material con una motivación reforzada, conforme voté en la acción que señalé y, por lo tanto, votaré en contra. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Estoy absolutamente de acuerdo con todo lo que acaba de decir la Ministra Piña Hernández, me parece que el refinanciamiento, –no puedo hacer esa distinción entre nueva deuda y refinanciamiento, hay una nueva contratación de obligaciones, en este caso, hay una nueva deuda– se requiere la discusión previa que establece el 117, fracción VIII, y simple y sencillamente no se dio; por eso, también votaría en contra del proyecto, en los mismos términos que la Ministra Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Sírvase tomar votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, separándome de una consideración.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra y con voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el sentido, en contra de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto, un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, separándome de consideraciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Franco González Salas vota en contra de una consideración; el señor Ministro Medina Mora, en contra de consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek anuncia voto concurrente; y el señor

Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones; voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández, quien anuncia voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE APRUEBA EN ESOS TÉRMINOS.

Quedarían sólo los puntos resolutivos, a los cuales dio lectura el secretario; consulto, en votación económica ¿se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, CON ESTO, QUEDA RESUELTO ESTE ASUNTO.

Voy a proceder a levantar la sesión, convocando a las señoras y señores Ministros a la próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:30 HORAS)