

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL LUNES 15 DE FEBRERO DE 2021.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
175/2018	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CABORCA, SONORA, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL LOCAL DE TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISÉIS.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA)</p>	3 A 24 RESUELTA
110/2020	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA, PUBLICADA EL CATORCE DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CATORCE DE ENERO DE DOS MIL VEINTE.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)</p>	25 A 32 RESUELTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL LUNES 15 DE FEBRERO DE 2021.

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
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 16 ordinaria, celebrada el jueves once de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señoras y señores Ministros, hago constar que no asisten a esta sesión, previo aviso a la Presidencia con causa justificada, el señor Ministro Luis María Aguilar y la señora Ministra Margarita Ríos Farjat.

Continúe, secretario.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CABORCA, SONORA, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Esquivel Mossa y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE SOBRESEE CON RESPECTO A LOS ARTÍCULOS 2, APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: “EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE.”; 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS “COALICIÓN O CANDIDATURA COMÚN”; Y 166, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, CONTENIDOS EN LA LEY NÚMERO 288 POR LA QUE SE REFORMA, DEROGA Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO, POR LAS RAZONES SEÑALADAS EN EL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN XXIV Y 79, FRACCIONES VII, PÁRRAFO SEGUNDO, IX Y XII, DE LA LEY NÚMERO 288 POR LA QUE SE REFORMA, DEROGA Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

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

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los primeros apartados de este proyecto, relativos a competencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

El considerando quinto son las causales de improcedencia. Le cedo el uso de la palabra a la señora Ministra ponente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente, con su permiso. En este considerando quinto, apartado A), son las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.

En el proyecto se propone declarar infundado que el municipio carezca de legitimación activa, pues el hecho de que su

ayuntamiento previamente haya aprobado el decreto de reformas de la Constitución Local no resulta un obstáculo para que pueda plantear su inconstitucionalidad por la presente vía. Como consecuencia de lo anterior, también es infundado el argumento de que el municipio debió impugnar la aprobación de la reforma constitucional, que acordó la anterior integración de su ayuntamiento, pues la ley reglamentaria no exige ese requisito para promover la controversia.

También se propone declarar infundada la causa de improcedencia donde se dice que el municipio actor no hizo valer conceptos de invalidez, pues en la demanda se advierte que sí controvierte diversas disposiciones de la Constitución Local, así como el proceso legislativo de su reforma.

En el apartado B) de este mismo considerando, las causas de improcedencia advertidas de oficio. La primera, por haber cesado sus efectos, se propone sobreseer respecto del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Local en la porción normativa que dice: “En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente”, ya que este fragmento fue declarado inválido en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, resuelta el veintiocho de mayo del dos mil diecinueve.

También por cesación de efectos, se propone sobreseer respecto de los artículos 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas “coalición o candidatura común”, y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en la porción normativa “las que deberán

resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, de la Constitución de Sonora, pues tales fragmentos fueron declarados inválidos en la acción de inconstitucionalidad 71/2018, resuelta el siete de octubre de dos mil diecinueve. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

El siguiente considerando es la precisión de las normas generales impugnadas y la relación de los conceptos de invalidez. Consulto ¿pueden ser aprobados en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS EN VOTACIÓN ECONÓMICA.

Pasamos al considerando séptimo, que es el análisis del primer concepto de invalidez. Señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. En este considerando séptimo, el proyecto propone declarar infundado el argumento en el sentido de que el Congreso no aprobó la dispensa de la segunda lectura por más de las dos terceras partes de los diputados presentes, pues en el expediente consta que en la sesión extraordinaria del ocho de agosto de dos mil dieciocho tal dispensa —según la versión estenográfica—

obtuvo una votación favorable de veintiocho de los treinta diputados presentes en el Congreso local por tratarse de un asunto de obvia resolución, en términos de los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora.

También se declara infundada la supuesta falta de motivación de la dispensa de la segunda lectura, pues los artículos 126, 127 y 128 de la misma ley orgánica del Congreso local no la exigen, ya que únicamente prevén que tal dispensa se apruebe por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso, lo cual así ocurrió por tratarse de un asunto de obvia resolución, que no requiere más que una votación calificada y ningún otro requisito más.

Finalmente, también se declara infundado el argumento de que no se entregó al actor la información completa para que, en la fase de aprobación de la reforma constitucional por parte de los municipios, pudiera conocer el proyecto votado en el Congreso, pues existe constancia en autos de que a dicho municipio le fue entregado el decreto de reformas de la Constitución Local para que se pronunciara al respecto, lo cual hizo en términos favorables en la sesión de cabildo celebrada el nueve de agosto de dos mil dieciocho, sin que la legislación local obligue a que se le proporcionara mayor información. Es todo, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Está a su consideración este concepto de invalidez. ¿Hay algún comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

El considerando octavo, señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. En este octavo considerando se propone reconocer la validez del artículo 74, fracción XXIV, de la Constitución Local, pues es facultad de los Congresos locales la aprobación de las leyes de ingresos de los municipios, según dispone el artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, para lo cual deben considerarse las propuestas de los ayuntamientos, de las cuales los poderes legislativos estatales solo podrán apartarse cuando los justifiquen en forma objetiva y razonable, conforme lo ha señalado esta Suprema Corte. Además, la facultad del Congreso de aprobar o no las leyes de ingresos de los municipios no afecta la facultad que tienen estos para recibir las aportaciones y participaciones federales, pues ello se rige por lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y por la ley de hacienda municipal local, así como por los decretos que aprueba anualmente el Congreso del Estado de Sonora.

Finalmente, abundaría en el engrose respecto a la supuesta falta de regulación de la reconducción presupuestal que alega el actor en su demanda, primero, porque la Constitución General no obliga a los Estados a preverla y, segundo, en el caso de Sonora sí está regulada dicha figura en el artículo 181 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, donde se establece la posibilidad de poder extender, en determinados casos, la vigencia de las leyes de ingresos municipales para el siguiente ejercicio fiscal. Es todo, Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Yo, respetuosamente, me voy a separar en este apartado. Yo considero que sí es inconstitucional en su porción normativa que dice: “o no aprobar anualmente”. El artículo que está siendo impugnado —el 64, fracción XXIV— faculta al Congreso local para discutir, modificar, aprobar o no aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos.

El municipio actor está impugnando esta facultad de no aprobar la posibilidad o la facultad del Congreso de no aprobar anualmente su ley de ingresos, señalando que eso crea inseguridad jurídica —que, como ya se dijo—, porque no sabe cómo va a recibir las participaciones y aportaciones federales, entre otros conceptos, efectivamente, también señala: yo no tengo, además, la reconducción. Todo esto o esta facultad violenta la autonomía municipal y la libertad financiera que me otorga el artículo 115 constitucional.

Primero, —yo— respetuosamente, creo que no se aborda en el proyecto el agravio efectivamente planteado. El proyecto —como correctamente nos dice la Ministra ponente— señala que, efectivamente, la legislatura tiene la facultad de legislar estas leyes de ingresos. La iniciativa la presenta el municipio, pero que ya se ha señalado por este Máximo Tribunal que, cuando hace modificaciones, o sea, cuando se aleja de la iniciativa, tiene que

explicarlo, justificarlo, fundarlo, motivarlo y expresar las razones en una motivación reforzada de por qué se apartó, pero creo que no, —salvo lo haya entendido mal— creo que no es la litis. El municipio actor no se duele de que le hayan modificado su iniciativa, sino de esta posibilidad de esta facultad que se dio la legislatura de no aprobar en un año su ley de ingresos, y creo que es fundado el agravio. Primero, me parece —a mí— que esta no es una facultad de ejercicio discrecional, como puede serlo para otras leyes; es una facultad de ejercicio obligatorio, es decir, las leyes de ingresos —sobre todo, en este caso que es la ley municipal, independientemente de la ley estatal— tiene que ser aprobada; podrá modificarse, podrá cambiarse con las limitaciones que ya se señaló, pero no puede en la legislatura local dejar de aprobar la ley de ingresos.

El artículo 42 de la propia Constitución Local dice expresamente: “Sin perjuicio de su función legislativa ordinaria, en el primer periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de discutir y aprobar las leyes y presupuestos de ingresos”, la ley de presupuesto y —perdón— y las leyes de ingresos correspondiente; por lo tanto, desde mi punto de vista tiene que aprobarse no solo por esta disposición.

Otro argumento es —además de la disposición expresa de la propia Constitución— por el contenido. El contenido en estas leyes de ingresos municipales contienen, entre otros, —se calcula los... perdón—, se presentan los valores unitarios con los que se calcula el predial, los derechos municipales y demás ingresos por servicios que tienen los municipios, las multas —ya lo hemos visto en varias de las acciones que hemos conocido en este Tribunal Pleno del

contenido de estas leyes—, independientemente de que puedan tener su sustento en otras leyes sustantivas; pero es en la ley de ingresos donde se plasman las multas por violación a los reglamentos gubernativos de buen gobierno, en fin, todos los ingresos de que dispondrá el Estado.

Segundo, por la anualidad misma, la ley de ingresos deja de tener vigencia al concluir el ejercicio fiscal y, por lo tanto, en ese momento requiere, forzosamente y en congruencia con el sistema, que año con año se apruebe la ley de ingresos del año siguiente.

Quiero señalar que, si bien se señala que —quizás de lado— de participaciones pudiese el municipio basarse en las publicaciones que hace la Federación de estas participaciones, que me parece que es —sí— mandarlo a un procedimiento tortuoso para conocer exactamente —este— cuánto va a recibir de participaciones. El artículo 115 de la Constitución Federal señala que las participaciones federales las cubre la Federación directamente a los municipios, conforme a las bases y plazos fijados anualmente por las legislaturas locales. Entonces, eso sería por los recursos federales, pero —insisto— están todos los demás recursos federales.

Tercero, —y me parece esto de lo más importante— la ley de ingresos es el sustento y la base para poder tener un presupuesto de egresos. Si no hay ley de ingresos, porque no fue aprobada, pues —entonces— menos puede aprobarse ni calcularse un presupuesto de egresos, por eso siempre se tienen que aprobar —incluso—, primero, la ley de ingresos y, después, el presupuesto de egresos. Efectivamente, dice: no dispongo de la reconducción,

aunque efectivamente la reconducción a nivel de la Constitución Local sí la tiene expresa la legislatura, no la tiene sino en la ley orgánica —que señaló la Ministra ponente—, pero yo creo que eso no resuelve el problema. La reconducción lo que hace es permitir la extensión de una vigencia hasta en tanto se aprueba una ley de ingresos y un presupuesto de egresos, pero no faculta al Congreso a no aprobar.

Yo intentaba, pensaba que pudiese haber una interpretación conforme para salvar la norma. Yo no la encuentro porque considerar que es constitucional, si el no aprobar lo vamos a entender como rechazar algunos conceptos, eso entra en la potestad de modificar. Otra interpretación conforme sería: bueno, tienen ya —aunque no sería conforme porque está textual— la reconducción, pero eso no —insisto— eso no resuelve el problema. Aquí el problema es que la no aprobación, si se aplica el régimen constitucional legislativo del Estado, lleva a un rechazo de la iniciativa y también puede aplicar el precepto, que dice que ya no se puede discutir en ese mismo período. Por eso el artículo 42 —que leí— de la Constitución Local dice textualmente: sin perjuicio de la legislación ordinaria, debe de aprobarse la ley de ingresos en el primer período ordinario. ¿Lo puede hacer en extraordinario? Lo puede hacer en extraordinario. ¿Lo puede hacer tarde? Lo puede hacer tarde, pero no dejar de aprobar. Yo creo que esta porción normativa sí crea inseguridad para el municipio, sí impacta a los gobernados también y, tercero, sí violenta su libertad hacendaria y su autonomía hacendaria porque le permite, además de conocer bien sus ingresos, le impide aprobar en tiempo y forma su presupuesto de egresos. Yo, por eso, me separaría con un voto particular. Gracias, Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Mi comentario iba en el sentido de lo señalado por la Ministra ponente, por lo que estoy a favor del proyecto y me reservo un voto concurrente cuando circule el engrose. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo voy en el mismo sentido que expresó el Ministro Laynez y por las razones que expuso. Precisamente, el concepto de invalidez estaba referido — precisamente— a que se afectaba la libertad hacendaria municipal, así como la autonomía financiera porque preveía la no aprobación del presupuesto sin prever la reconducción municipal, en su caso.

Esto no está contestado en el proyecto, que es la premisa, el fundamento, el punto toral del concepto de invalidez, y yo estaría también en contra del... por la invalidez de la porción normativa “o no aprobar anualmente”, por las razones que expresó el Ministro Laynez, gracias.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. También, respetuosamente, no comparto la propuesta en este punto.

La fracción XXIV del artículo 64 impugnado establece que “El Congreso tendrá facultades [...] Para: discutir, modificar, aprobar o no aprobar”. Creo yo que los casos que hemos analizado en este Tribunal Pleno, en relación con diversos Estados y municipios, es que, cuando el Congreso estatal se separa de la petición que le hace el municipio en relación con su ley de ingresos, tiene que fundarla y motivarla adecuadamente, pero a mí me parece que este ejercicio entra en el concepto “modificar”, o sea, es la facultad del Congreso para modificar la solicitud que le presenta el municipio.

Ya los vocablos “aprobar o no aprobar”, yo los entiendo que son, en su integridad, toda la ley de ingresos y presupuestos de ingresos de esos ayuntamientos. En consecuencia, a mí me parece que la fracción que establece —perdón— la facultad que establece el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, no abarca la facultad de no aprobar en su integridad la ley de ingresos de los municipios. Yo, por estas razones y compartiendo también los argumentos que ya expuso el Ministro Laynez y la Ministra Piña, respetuosamente estaría en contra del proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Yo también estoy en contra de esta parte del proyecto. Comparto los argumentos que ya se han indicado aquí y lo resumo de una manera —para mí— muy clara. El artículo 115, fracción IV, de la Constitución, en su párrafo cuarto dice categóricamente: “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los

municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”. Consecuentemente, es una obligación de las legislaturas; no tienen constitucionalmente una libertad para no aprobar, pueden modificar la propuesta, la pueden corregir, la pueden variar en la forma que consideren conveniente, siempre y cuando —como ya se ha insistido aquí y hay innumerables precedentes de este Tribunal Pleno— justifiquen suficientemente el porqué se modifica o no se acepta la propuesta en los términos que fue enviada, pero en modo alguno podemos sostener que los municipios pueden quedar sin ley de ingresos.

El artículo 115 constitucional —desde mi punto de vista— es categórico y, como también ya se ha sostenido aquí —y lo dice también el 115—, esto tiene que ir de la mano del presupuesto de egresos, de tal suerte que no podemos —nosotros— pensar que puede no aprobarse una ley de ingresos. ¿Con base en qué se va a generar el presupuesto de egresos? Y es más allá de reconducción o no, porque hay un mandato categórico —desde mi punto de vista— en la Constitución y, por supuesto, que no aprobar una ley de ingresos genera un daño gravísimo en la hacienda pública de los municipios. Por ello, —yo— tampoco comparto el proyecto en esta parte y me parece que la porción normativa, que faculta a no aprobar anualmente la ley de ingresos, es inconstitucional y votaré en ese sentido. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No detendré la discusión mucho. Simplemente, me uno a los que han comentado sobre este artículo. Yo también estoy en contra de la porción normativa que establece la facultad del Congreso de la no aprobación de la ley de ingresos. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, Ministro. Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, Presidente. Yo, precisamente, iba a complementar las intervenciones anteriores con lo que usted acaba de señalar, porque coincido en que el artículo 115 —sí—, en su expresión gramatical, es muy clara al señalar que “aprobarán”. No deja margen a la duda de que lo que está ordenando la Constitución es aprobar las leyes de ingresos, que es lo que aprueban las legislaturas de los Estados, para que después los municipios puedan elaborar sus presupuestos —como usted lo dijo—; pero también creo que es muy peligroso dejar esta facultad intocada porque bastaría una legislatura con mayoría simple para dejar a un municipio en una situación sumamente precaria, y podría ser —y lo digo con el mayor respeto—, pero podría ser un arma política, en algunas ocasiones, para sancionar a municipios que pudieran tener una situación de confrontación con los poderes estatales. Consecuentemente, por esta razón yo también creo que debe invalidarse esa porción normativa. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Las intervenciones que preceden me han generado importantes reflexiones sobre el contenido del concepto de invalidez, el tratamiento que se le da al mismo en el propio proyecto y la posible consecuencia que llevará a decretar la invalidez,

precisamente, de la facultad concedida al Congreso de no aprobar un presupuesto.

Lo más importante que tendríamos que destacar es que el argumento inicial de quien cuestiona es condicionar esta facultad concedida al Congreso para no aprobar, siempre bajo la figura de que no existe la reconducción. Si, efectivamente, existe la reconducción —como de alguna manera lo apuntó el señor Ministro Javier Laynez—, esto nos puede llevar, precisamente, a la función específica que debe cumplir el Congreso frente a solicitudes, frente a iniciativas de presupuesto perfectamente bien consideradas.

No creo que todo esto pudiera agotarse en la mera expresión semántica de decir: “aprobar” frente al “no aprobar”. La legislación es usada, normalmente, en una sola vertiente: aprobar implica la facultad de no aprobar. Cuando se aprueban los nombramientos, también se entiende la facultad de no aprobar los nombramientos. Bajo una premisa de esta naturaleza, resultaría ocioso tener la expresión “no aprobar”; sin embargo, llevándola a su mayor expresión, el hecho de modificar supone trabajar sobre algo ya hecho y poderlo adaptar a las exigencias materiales que requieren para su aprobación, pero no necesariamente nada nos garantiza que las cosas, precisamente, se hayan presentado con la posibilidad de ser modificadas, de ahí que la reconducción presupuestal funciona como la oportunidad de mantener todos los tributos y operaciones que se tienen aceptados para un ejercicio y que vengán para el otro. De manera que me hace razón el hecho de que el inconforme alegue que la reforma, que incluye la posibilidad de no aprobar, esté asociada a la reconducción, pues, estando la reconducción presente, tendríamos la tranquilidad de

que el Congreso, frente a un presupuesto absurdo imposible de modificar, pueda acudir a la reconducción y, a partir de ello, exigir que se presente como corresponde y, en el tiempo que le diera para volver a sesionar, trabajara sobre ese presupuesto. Por alguna razón está ahí esta expresión, de manera que yo creo que, para yo no cerrarme en el extremo de decir que todo se reduce a modificar, porque es posible que ni siquiera se pueda modificar, dependiendo lo absurdo que haya sido presentado. Me parece que esto está más asociado a que exista o no exista la facultad de reconducción. De existir, simplemente no se prueba y se mantiene la reconducción para el municipio durante este año fiscal, conforme al anterior, y está condicionado a que se traiga el presupuesto —como corresponde— para proceder a su aprobación, modificación o cualquiera otra observación que se quiera hacer. Desde luego que esto participa —sí— de la idea de poder establecer con precisión si la reconducción existe o no existe. Por lo pronto, constitucionalmente no le existe, aunque alcancé a escuchar que la ley orgánica sí la contiene. Si es esto, a mí me parece que la razón para invalidar no es meramente el decir que se tiene la facultad para no aprobar cuando la expresión “modificar” pueda no resultar del todo exacta para la realidad. Yo creo que la falta de reconducción haría entendible la expresión “no aprobar” y, a partir de ella, con un presupuesto y con una ley de ingresos a partir de la reconducción, tendríamos la certeza de que esto, simple y sencillamente, tomará el debido cauce una vez que se hace la reconducción, pues ha sido aprobado, aunque sea modificado el presupuesto. Supongo que hay experiencia en el Congreso para haber modificado la Constitución y haber establecido la facultad de no aprobar, pero olvidando la reconducción. Por ello creo, entonces, que —como bien lo apuntó la señora Ministra Piña Hernández—, si el proyecto

abordara el tema de la reconducción, como la accionante expuso en el concepto de invalidez para considerar inconstitucional esta disposición, —creo— tendríamos un mayor número de consideraciones a juicio y poder tomar una determinación —por lo menos, para mí— más informada. Gracias, señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Escuchando a los compañeros y convencido por la argumentación de la mayoría, yo me sumaría a la invalidez de la porción “o no aprobar”. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra y por la invalidez de la porción normativa “o no aprobar”.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Por la invalidez de la porción “o no aprobar”.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Yo me sumaría a la invalidez de la mayoría en la porción normativa “no aprobar”, como lo han señalado y los argumentos que han expresado. Ajustaría el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por la invalidez de la porción normativa “o no aprobar”.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En los mismos términos, por la invalidez de la porción “o no aprobar”.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ante la incertidumbre de la reconducción, estoy por la invalidez de no aprobar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, por la invalidez que se ha —ya— referido por quienes han estado en ese sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor, Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta modificada, consistente en declarar la invalidez de la porción “o no aprobar” de la fracción XXIV del artículo 64 de la Constitución del Estado de Sonora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No. A ver, se votó un proyecto. La señora Ministra se ajustó a la votación mayoritaria y dijo que haría el engrose así, pero no se votó una propuesta de invalidez. Se votó una propuesta de validez, que todos votamos en contra, y la señora Ministra se sumó a esta mayoría y hará el engrose en ese sentido. Es muy diferente este voto y así tiene que estar registrado en el acta, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Muy bien, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez, me había pedido la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No, Presidente. Simplemente era para la aclaración que usted acaba de hacer. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, porque no se presentó el proyecto modificado a votación. La señora Ministra asentó en la votación sumarse a la mayoría y ajustar el proyecto, obviamente, después de la votación. No puede cambiarse lo que se está votando a mitad de la votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Muy bien, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ENTONCES, SE DECRETA DE MANERA UNÁNIME LA INVALIDEZ Y LA SEÑORA MINISTRA HARÁ EL ENGROSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE LA MAYORÍA.

Le ruego que circule el engrose y entiendo que todos nos reservamos un voto concurrente una vez que veamos el engrose.

Continuamos —ahora— con el considerando noveno, señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. En este considerando noveno se propone reconocer la validez de la fracción VII, el párrafo segundo, fracción IX y fracción XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

En cuanto a la fracción VII, párrafo segundo, del artículo 79 de la Constitución Local, el cual prevé que, tratándose de los presupuestos de ingresos y egresos, tendrá prioridad el principio de balance presupuestario sostenible, se reconoce su validez porque este mandato no afecta la competencia municipal ni el principio de la libre administración hacendaria, pues la norma solamente es coincidente con los artículos 6° y 13, fracción I, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, emitida por el Congreso de la Unión, en la que se dispuso, en términos generales, que los egresos programados por las entidades federativas y municipios no deben sobrepasar en lo proyectado como fuente de sus ingresos, con el objeto de no generar un endeudamiento excesivo.

Por lo que hace a la fracción IX del artículo 79 de la Constitución de Sonora, en la que se faculta a la secretaría de hacienda local para que emita los dictámenes de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que se presenten ante el Congreso del Estado, igualmente se reconoce su validez porque tampoco vulnera la competencia municipal ni el principio de la libre administración hacendaria, ya que solo da cumplimiento a lo ordenado en el artículo 16 de la citada Ley de Disciplina Financiera, en el que se dispuso que: “Todo proyecto de ley o decreto [...] deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario”, lo cual solo tiene su propósito de saber cuáles serán los posibles costos para su implementación.

Finalmente, en lo que concierne a la fracción XII del artículo 79 reclamado, donde se establece la facultad del Ejecutivo local para

autorizar la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones de los programas del presupuesto de egresos del Estado, se reconoce la validez porque tampoco vulnera la competencia municipal ni el principio de la libre administración hacendaria, pues cada atribución no es aplicable respecto de los presupuestos de egresos de los municipios y, menos aún, para las aportaciones y participaciones federales que reciben, pues estas están sujetas a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y por la ley de hacienda municipal local, así como los decretos que aprueba anualmente el Congreso del Estado de Sonora. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS ESTE CONSIDERANDO.

Tendríamos que tener un capítulo de efectos, señora Ministra, toda vez que se llegó a una invalidez. ¿Cuál sería la propuesta?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Efectivamente, Ministro Presidente, agregaríamos un apartado de efectos para señalar: la declaración de invalidez surte efectos solo entre las partes de la controversia a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. ¿Están de acuerdo con que así sean los efectos, sí? En votación económica, consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

¿Cómo quedarían los resolutivos ajustados, secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. En el resolutivo tercero, se suprime el reconocimiento de validez del artículo 64, fracción XXIV, y se genera un nuevo resolutivo, que sería el cuarto, donde se declara la invalidez de la porción normativa “o no aprobar” de ese precepto, y se precisa que surtirá efectos entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos al congreso del estado. En el quinto, se agrega que debe publicarse la sentencia en el Diario Oficial y en el Boletín Oficial del Estado de Sonora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Si no hay alguna observación, en votación económica consulto si se aprueban los resolutivos ajustados **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Continúe, secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2020, PROMOVIDA POR DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.

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

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

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE ABROGA LA LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA.

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

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. En votación económica consulto, ¿se aprueba el apartado de presupuestos procesales? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Pasamos —ahora— al considerando de causas de improcedencia. Señor Ministro ponente, por favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Gracias, muchas gracias, Ministro Presidente. En este apartado se analizan las dos causales de improcedencia planteadas por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

La primera es la relativa a la alegada improcedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar el decreto derogatorio, dado que esta no es una norma general. En el proyecto se propone declararla infundada. Lo anterior, pues la impugnación de derogaciones normativas puede ser objeto de análisis de acción de inconstitucionalidad, al constituir un acto formal y materialmente legislativo. Esto, porque implica la transformación de una norma que, potencialmente, podría vulnerar los derechos fundamentales o ser lesiva de alguna otra disposición constitucional. Dicho criterio es coincidente con la tesis derivada de la acción de inconstitucionalidad 65/2012, la acción de inconstitucionalidad 1/2011 y la reciente acción de inconstitucionalidad 20/2017, en que se analizó el fondo de la derogación de porciones normativas.

La segunda causal es referente a la improcedencia de la acción ante la impugnación aislada de fases del procedimiento legislativo. En el proyecto se propone declararla infundada, ya que los argumentos relativos a la incorrecta motivación de la minuta y a los defectos de técnica legislativa fueron esgrimidos para evidenciar que la norma abrogatoria es, en sí misma, inconstitucional y no como

impugnaciones autónomas. Por ello, su estudio corresponde al fondo del asunto. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. ¿Hay algún comentario sobre este considerando? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

También someto a su aprobación, en votación económica, el apartado de precisión de las normas impugnadas. ¿Están ustedes de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS LAS NORMAS IMPUGNADAS, QUE ESTÁN EN EL CONSIDERANDO CORRESPONDIENTE.

Toca ahora el análisis de fondo del asunto y, tal como se acordó en la sesión previa, el señor Ministro ponente hará una exposición global de todo su proyecto y, en esos términos, será sometido a análisis y a votación. Señor Ministro ponente, tiene usted el uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministro Presidente. El proyecto propone determinar como infundados los conceptos de invalidez. En primer término, el proyecto sostiene que la alegada omisión de la mesa directiva de controlar la técnica legislativa del proyecto o su viabilidad técnica no es un vicio al procedimiento legislativo susceptible de producir la invalidez de la norma. El entendimiento del procedimiento legislativo de este Tribunal Pleno no ha

conceptualizado la existencia de un control por las respectivas mesas directivas como parte del proceso legislativo.

Por otro lado, también se propone declarar infundado el concepto atinente a la falta de fundamentación y motivación. Siguiendo el criterio de este Tribunal Pleno, el decreto derogatorio es fundado, pues fue emitido por autoridad competente y motivado, en tanto se refiere a las relaciones sociales que ameritan una regulación. También se determina infundado el argumento en torno a la invalidez del decreto por emplear la expresión “decreto” y no “ley” en su título. Al ser el decreto impugnado un acto legislativo producto del proceso legislativo bicameral, es evidente que podría derogarse una norma.

Asimismo, se determina infundado el alegato en torno al rompimiento del decreto de la confianza legítima. Por un lado, la norma no priva retroactivamente derecho alguno y, por otro, establece un preciso margen de actuación al Poder Ejecutivo sin que la argumentación de la accionante demuestre la inconstitucionalidad afirmada. Al tenor de un análisis de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez del artículo 134 constitucional, la consulta propone declarar infundado el argumento en torno a su infracción, pues el decreto respeta los citados principios.

Y, por último, la infracción que esgrime que el artículo 133 constitucional es infundada. La accionante afirma que un decreto presidencial pretende fusionar un órgano descentralizado creando otro por ley; sin embargo, como se analiza en la consulta, ha sido una norma general —aquí impugnada— la que ha derogado la ley

en cuestión y ordenado la fusión controvertida. En virtud de lo anterior, se propone declarar como infundados todos los conceptos de invalidez y reconocer la validez de la norma materia de este estudio. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro González Alcántara. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto y su sentido, simplemente me apartaría de las consideraciones relativas a la confianza legítima, que se utilizan para dar respuesta a uno de los conceptos de invalidez. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Presidente. Yo también vengo de acuerdo con prácticamente la totalidad del proyecto, simplemente me separaría de que se utilice en el párrafo 56, en su parte final, como un argumento de apoyo el citar el artículo 73, fracción XXXI, cuando ya está citado el artículo específico que —en mi opinión— rige, que es juegos y sorteos —de la fracción X del artículo 73—. Simplemente, me separaría de esta expresión del proyecto. Gracias.

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

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministro Presidente. Yo vengo con el proyecto. Me parece que es un proyecto puntual y descriptivo, solamente me apartaría del párrafo 178 en el que, de manera preventiva, se anticipa sobre posibles impugnaciones posteriores. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra. Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo estoy con el sentido del proyecto por consideraciones adicionales y separándome de varias consideraciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted. ¿Algún otro comentario?

Yo también estoy con el proyecto, separándome de consideraciones. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, anunciando voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto con la salvedad que señalé.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor con la salvedad que precisé.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el sentido proyecto, separándome de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:
En los términos de la Ministra Piña y anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente; el señor Ministro Franco González Salas, al igual que el señor Ministro Pardo Rebolledo, con salvedades; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESOS TÉRMINOS SE APRUEBA EL PROYECTO EN SU INTEGRIDAD.

Obviamente, queda expedito el derecho de formular votos concurrentes de todos los integrantes de este Tribunal Pleno.

Entiendo que no hubo modificación a los resolutivos, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguna, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueban los resolutivos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, DE ESTA FORMA, QUEDA DEFINITIVAMENTE RESUELTO ESTE ASUNTO.

Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión, las convoco y los convoco a nuestra 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 13:05 HORAS)