SEGUNDA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007, promovida por los Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 163/2007.

**PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LVIII
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA.**

MINISTRO PONENTE: JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO.

**SECRETARIO: MARIA AMPARO HERNANDEZ CHONG CUY, ROSA MARIA ROJAS VERTIZ CONTRERAS
Y JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecisiete de noviembre de dos mil nueve.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación del escrito inicial.

Por escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil siete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Florencio Díaz Armenta, Francisco García Gámez, Emmanuel de Jesús López Medrano, Carlos Amaya Rivera, Leticia Amparano Gámez, Irma Dolores Romo Salazar, Susana Saldaña Cavazos, Oscar René Téllez Leyva, Enrique Pesqueira Pellat, Jesús Fernando Morales Flores, Zacarías Monroy Yocupicio, Darío Murillo Bolaños, Edmundo García Pavlovich y Petra Santos Ortiz, Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

- Del **Congreso del Estado Sonora**, se reclama la emisión del Decreto número 63, que contiene el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, del Código del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año dos mil siete, que fue publicado en Edición Especial número seis del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora de fecha martes catorce de agosto de dos mil siete.
- Del **Gobernador del Estado de Sonora** y del **Secretario de Gobierno de la Entidad**, se reclama la promulgación de dicho Decreto.

SEGUNDO.- Antecedentes del Decreto impugnado y conceptos de invalidez.

Los promoventes señalaron como antecedente del Decreto impugnado, el siguiente:

“Previo a la exposición de los conceptos de invalidez, suplico a esa muy respetable Corte, tomar en consideración y a manera de antecedente para el análisis e interpretación de los alcances materia de esta impugnación, el Decreto No. 70, que contiene el Decreto que Autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda, a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil y/u obtendrá otro tipo de financiamientos y a afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación del impuesto sobre la remuneración al trabajo personal, del impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos, de los derechos vehiculares de expedición, canje, revalidación y baja de placas, por la expedición de licencias para conducir y permisos para manejar sin licencia en el estado de sonora (sic) y del fondo de compensación establecido en el artículo 14 de la ley del impuesto sobre automóviles nuevos (sic). Mismo que anexamos, en un Ejemplar del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Número 16, Sección VII, del día jueves 23 de Agosto (sic) del año 2007, tal como se detalla en el numeral 2 de la lista de pruebas ofrecidas, el mismo que solicitamos se nos tenga como reproducido en el presente escrito, como si a la letra constara en obvio de repeticiones innecesarias.”

Asimismo, precisaron como preceptos constitucionales violados, los artículos 16, 31, 41, 74, 116, 117 y 124, con base en los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

Los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, transgreden lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos, en atención a las siguientes razones:

La garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Federal, contiene un mandato para todas las autoridades, de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo Local, que obliga a que todos los actos de las mismas se encuentren fundamentados y motivados, requisito que tratándose de leyes, se cumple, el primero de ellos, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Carta Magna Federal le confiere y, el segundo, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser reguladas.

En el caso concreto, el artículo 1 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, establece las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos o financiamientos que formen parte de la deuda pública de la Entidad.

Por su parte, el artículo 2 del ordenamiento legal en comento, antes de su reforma, disponía que quedaba comprendido dentro del concepto de deuda pública, cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos que realizara cualquier ente de la administración pública (centralizada o descentralizada) del Estado o de los Municipios, independientemente de su naturaleza jurídica, así como cualquier fideicomiso en que el fideicomitente fuera alguno de esos órganos.

A su vez, el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, señala la posibilidad de que el Ejecutivo Estatal pueda constituir fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Bajo este orden de ideas, se pone de manifiesto que la reforma a la fracción V del artículo 2 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, consistió fundamentalmente en adicionar una limitante al supuesto de fideicomisos para la consideración de las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos, como deuda pública.

Esto es, el Legislador estableció para este supuesto que únicamente aquellas obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales constituirán deuda, de lo que se interpreta a contrario sensu, que cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, no constituirán deuda pública.

Aunado a lo anterior, también se modificó el contenido del artículo 3 de la Ley de Deuda Pública de la Entidad, para impedir legalmente considerar deuda pública a cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Ahora bien, en materia de deuda pública estatal, el artículo 64, fracción XXVII, de la Constitución Política del Estado de Sonora, dispone que es atribución del Congreso Local, autorizar al Gobernador de la Entidad a fin de que contraiga deuda a nombre del Estado, fijándole como límites, por una parte, los que éste considere pertinentes y, por la otra, lo que disponga el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En torno a esta cuestión, el artículo 117, fracción VIII, constitucional señala que los Estados no podrán contratar obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, incluyendo a las que contraigan los organismos descentralizados y las empresas públicas.

Así las cosas, queda claro que la intención del Constituyente, fue la de incluir dentro de la regulación general de los Estados para contraer obligaciones o empréstitos tanto a las dependencias de la administración pública centralizada, como a las entidades de la administración descentralizada, toda vez que cualquier compromiso que asuma el Estado y que deba ser cubierto con cargo a la hacienda pública estatal, debe estar sujeto a la regulación normativa que emitan las legislaturas locales.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley de Deuda Pública del Estado, dispone las bases conforme a las cuales los entes públicos del Estado de Sonora, deberán sujetarse para poder contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

Sin embargo, la reforma al artículo 2 y al artículo 3, fracción II, de la citada Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, excluye de la exigencia de cumplimiento de los requisitos dispuestos en el artículo 19 antes mencionado, a aquellos fideicomisos del Poder Ejecutivo que no fueran considerados como Fideicomisos Públicos constituidos como entidades paraestatales, pues dicho artículo sólo obliga a los "entes públicos" y el artículo 3, fracción I, sólo reconoce como tales, para los efectos de ese mismo ordenamiento, a los enumerados en las fracciones I a V del artículo 2 antes citado, dentro de los cuales únicamente se hace alusión a los fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales.

Esto es, el legislador sonorense, al modificar las disposiciones legales, está creando un régimen de excepción para la contratación de deuda pública, pues, el Ejecutivo del Estado de Sonora sin necesidad de cumplir con los requisitos que establece para tal efecto la Ley de Deuda Pública y sin la autorización previa del Congreso del Estado, podría contratar obligaciones o empréstitos a nombre del Estado y comprometer consecuentemente a la hacienda pública estatal en los casos en que aquella contratación se realice por conducto de un fideicomiso público no organizado de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Según su naturaleza conceptual, el concepto de deuda pública, es la obligación que tiene alguien, en este caso, el Estado, de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común en dinero; por lo que el Poder Legislativo del Estado de Sonora no podría, por Decreto, declarar primeramente que la contratación de obligaciones o empréstitos por parte de fideicomisos públicos no organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria no sería deuda pública, dado que atendiendo al principio que subyace en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la calificación de dicha obligación como deuda pública por parte del gobierno no debe depender de la organización o estructura organizativa del ente gubernamental que la contrae, sino de si el cumplimiento de tal obligación o empréstito compromete o no, directa o indirectamente, a la hacienda pública estatal.

Afirmar lo contrario sería delicado, pues permitiría al Ejecutivo del Estado mediante la creación, por decreto administrativo que él mismo emita y con recursos públicos estatales, de un fideicomiso público que no se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, comprometer mediante el endeudamiento (por obligaciones o empréstitos) a la hacienda pública estatal, sin necesidad de obtener la autorización previa por parte del Congreso del Estado para tal efecto y sin estar obligado a cumplir con todos los requisitos que para operaciones de esa naturaleza establece el artículo 19 de la Ley de Deuda Pública.

Esto es, a través de este tipo de fideicomisos públicos, el Ejecutivo del Estado podría legalmente evitar cumplir con la normatividad en materia de deuda pública.

Por tal razón, la reforma legal señalada en el Decreto número 63, ahora impugnado, violenta lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al contravenir el principio de legalidad y los principios establecidos en el artículo 117, fracción VIII, pues excluye del régimen jurídico local vigente, la regulación y restricción de los actos de contratación de obligaciones o empréstitos por parte de fideicomisos públicos que no sean de los constituidos como entidades paraestatales y que conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del mismo Estado, pueden ser constituidos por el Titular Ejecutivo del Estado.

Finalmente, señalan que los planteamientos antes vertidos, también son aplicables para el caso de municipios y de los fideicomisos públicos que no sean de los constituidos como entidades paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, por lo que en obvio de repeticiones innecesarias, se solicita se tengan por reproducidos como sí a la letra se insertasen.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El artículo 3, fracciones IV y VIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contraviene lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe señalarse que en la fracción IV del artículo 3 de la Ley de Deuda Pública, el legislador, por una parte, elimina del concepto de deuda pública estatal a aquella que el Estado adquiera como avalista o deudor solidario de los municipios y, por la otra, establece que las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos y en las cuales no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento, no constituirán deuda pública estatal; a pesar de que en la fracción VIII de dicho precepto jurídico sí se reconoce como empréstitos directos o contingentes a aquellas obligaciones asumidas solidaria o subsidiariamente por el Estado con los municipios y, finalmente, excluye a las obligaciones de hacer

o no hacer antes señaladas del concepto de empréstitos indirectos o contingentes, a fin de evitar que la contratación de créditos o empréstitos que realicen los entes públicos a que se hizo mención en el concepto de invalidez anterior, no estén vinculados a observar las disposiciones de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

Lo anterior es así, en virtud de que en la exposición de motivos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, los legisladores prácticamente se limitaron a transcribir en su integridad la propuesta señalada en la iniciativa correspondiente, sin que se hubieran dado argumentos suficientes, para justificar el porqué no constituyen deuda pública aquellas obligaciones contraídas por los entes públicos a través de fideicomisos integrados por recursos de sus haciendas pública, en los cuales no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento.

Por tal razón, la reforma legal carece de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación adecuada, lo que demuestra que violentan los principios de legalidad y certeza jurídica.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente y atendiendo a la teleología del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el concepto de obligación y empréstito están íntimamente vinculados, por lo que dicho precepto constitucional deberá entenderse en el sentido de que la prohibición establecida impide a los estados establecer una relación jurídica en virtud de la cual reciban una prestación y a cambio de ella quien otorga dicha prestación, pueda exigir del Estado una contraprestación o una abstención, a no ser que el destino de la prestación que obtenga el estado sean inversiones públicas productivas y que esa relación jurídica se apege a las bases que establezcan las legislaturas en una ley por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Así las cosas, la intención del legislador sonorense al adicionar a los conceptos plasmados en las fracciones IV y VIII del artículo 3 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el que no constituirán deuda pública estatal ni empréstitos, las obligaciones de hacer o no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento, contraviene lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII, constitucional.

Lo anterior es así, en virtud de que la restricción constitucional contenida en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es categórica y no establece distinción alguna que atienda a la naturaleza o clasificación de las obligaciones, cuando se refiere a su contratación por parte de los Estados y Municipios; sin que sea óbice a dicha cuestión, el hecho de que la propia Constitución Federal establezca que las Legislaturas Locales en una ley establecerán las bases para efecto de la contratación de obligaciones y empréstitos, pues es evidente que dicha remisión no debe entenderse en un sentido tan amplio que permitiera a los estados establecer un marco jurídico local que pudiera hacer nugatorio el propósito que busca tutelar ese precepto supremo.

Tal es el caso de la reforma legal ahora impugnada, pues al establecer la distinción que se señala en las fracciones IV y VIII del artículo 3 de la Ley de Deuda Pública, el legislador dispone que aquellas obligaciones de hacer o no hacer que reúnan las características que se señalan en los preceptos invocados no constituirán deuda pública y como consecuencia de ello, no estarán sujetas a los requisitos y autorizaciones previas necesarias para su tramitación.

Por consecuencia, las disposiciones del artículo 3 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Sonora, señaladas en el presente concepto de invalidez, resultan contrarias al principio constitucional de legalidad y a los principios constitucionales establecidos en materia de contratación de deuda pública para los Estados, toda vez que la ley local, por una parte, indebidamente distingue dentro del concepto de obligación que maneja la Constitución Federal, a las obligaciones de hacer y de no hacer en donde no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento y, por la otra, remite al ejercicio de la facultad de las partes para establecer o no cláusulas donde se precuantifiquen daños y se establezcan penas convencionales en la contratación de obligaciones, como condición para establecer si dicha obligación constituye o no deuda pública estatal.

Del mismo modo, el hecho de que la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora ya no considere como deuda pública a aquella que contraiga el Estado como avalista o deudor solidario de los municipios, constituye una violación al principio de contratación de deuda pública que establece el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el concepto de deuda pública depende fundamentalmente de si una obligación que asuma un ente público, compromete o no, directa o indirectamente, a la hacienda pública estatal.

TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ

El artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contenido en el Decreto número 63, contraviene lo dispuesto en los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

Conforme a lo dispuesto en los artículos 6, 13 y 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, resulta contradictorio el hecho de que en el último de dichos preceptos jurídicos, el Legislador hubiere establecido, en un primer momento, que no constituirán deuda pública los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos y, posteriormente, hubiere señalado que en los casos en que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos, no fuesen suficientes para efectuar dicho pago, el riesgo de los acreedores o terceros de dicho fideicomiso correrá exclusivamente a cargo de ellos, por lo que no generará deuda pública.

Ello es así, en virtud de que el propio legislador reconoce que los recursos de la hacienda pública que se hubieren afectado a favor de los fideicomisos de financiamiento serán utilizados para pagar a los acreedores o terceros del mismo fideicomiso.

Es decir, el legislador establece que no constituirán deuda pública los fideicomisos de financiamiento donde los recursos públicos fideicomitados se establezcan como garantía única para el pago de acreedores y terceros del financiamiento obtenido por el fideicomiso.

Sobre este particular, debe señalarse que de la exposición de motivos, se advierte que el propio Ejecutivo del Estado, desde su iniciativa de reforma, buscó: a) que los entes públicos puedan financiarse con sus activos (hacienda pública) para que funjan como fuente de afectación en garantía y/o pago de operación de financiamiento; b) que cuando los entes públicos utilizan la bursatilización de activos, tales activos salen de su patrimonio por el tiempo necesario para el pago de ese financiamiento, estando comprometidos al estar afectados en garantía y/o en pago y; c) que la responsabilidad del ente público que bursatiliza sus activos, se limita al monto del activo afectado y de los recursos que éste genere; aclarándose que esta operación no implica deuda pública.

En torno a dicha cuestión, primeramente, es necesario señalar que, suponiendo sin conceder que la bursatilización de activos de un ente público funciona exactamente en los términos que señala el Ejecutivo y suponiendo sin conceder que por el hecho de que la responsabilidad patrimonial del ente público se limite exclusivamente al activo afectado, ello no genere deuda pública, el hecho es que la bursatilización es solo uno de los mecanismos de financiamiento que pudieran ser utilizados por los entes públicos a través de los Fideicomisos de Financiamiento que propuso el Ejecutivo y aprobó el Congreso, sin embargo, de ello no se puede generalizar.

Esto es, el Congreso del Estado indebidamente generaliza que los fideicomisos de financiamiento, independientemente, del mecanismo de financiamiento que a través de los mismos se utilice, no generará deuda pública; lo que demuestra que la motivación de la reforma legal aprobada por la Legislatura Local resulta insuficiente e incorrecta, pues a partir de un argumento particular generaliza a cualquier otro supuesto que pudiera presentarse.

Por tal razón, la reforma al artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública, ahora impugnada, omite cumplir con los requisitos de legalidad y certeza jurídica establecidos en nuestra Carta Magna Federal.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se debe señalar que la reforma adoptada por el Congreso de Sonora, de nuevo contraviene no únicamente lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que además se contradice a sí misma, dado que la ley establece primeramente que toda afectación como garantía fuente de pago que se realice sobre recursos públicos, deberá inscribirse en el Registro Estatal de Deuda Pública y requerirá de cumplir con los requisitos que establece la Ley de Deuda Pública Estatal para su contratación (artículo 19); sin embargo, por razones que no se encuentran debidamente motivadas, en el caso del fideicomiso de financiamiento, si bien es cierto que se deberán inscribir en el mismo Registro Estatal de Deuda Pública y si bien es cierto que en dichos instrumentos se utilizan como garantía o fuentes de pago a los recursos públicos fideicomitados, no constituirán deuda pública (artículo 19 BIS), y como consecuencia de ello, la contratación de las obligaciones que comprometan tales recursos, no estará sujeta a lo dispuesto para la contratación de deuda pública.

En torno a esta cuestión, se estima importante señalar que el Congreso del Estado emitió el Decreto por el cual se autoriza al Ejecutivo Estatal, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda a celebrar un fideicomiso de financiamiento, en virtud del cual el fiduciario se obliga a emitir valores que serán colocados en el mercado bursátil y/o a realizar otro tipo de financiamientos.

Sobre este Decreto es necesario manifestar, en primer lugar que en virtud de que con la reciente reforma legal (ahora impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad) las operaciones realizadas por los Fideicomisos de Financiamiento no constituirán deuda pública, el Titular del Ejecutivo del Estado omitió anexas a su iniciativa de ese Decreto, la información y documentación suficiente para acreditar el cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Deuda Pública para la celebración de actos de gobierno que impliquen la contratación, directa o indirecta, de deuda pública para la celebración de actos de gobierno que implique la contratación directa o indirecta, de deuda pública para el Estado.

Asimismo, se podrá apreciar que el tipo de financiamiento a ser manejado por los Fideicomisos de Financiamiento en el Estado de Sonora no únicamente consistirían en la bursatilización de activos de los entes públicos, sino que podrá consistir en cualquier otro mecanismo o tipo de financiamiento sin que se establezcan detalles de dicha autorización, pues simplemente se señala que podrá tener las características que se señalan en el artículo Tercero, inciso e), de dicho Decreto.

Así las cosas, el Decreto que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora a crear un fideicomiso de financiamiento, pone en evidencia lo que hemos argumentado sobre las reformas a la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, pues a través de este fideicomiso, y tal como fue recientemente aprobado por el Congreso del Estado, se podrán comprometer recursos públicos para la contratación de financiamiento sin que el Congreso Local conozca los detalles de la misma y sin que pueda exigirse previamente el cumplimiento de los requisitos que la Ley de Deuda Pública exige para este tipo de operaciones.

CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado Sonora, contenido en el Decreto número 63, contraviene lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

De la simple lectura que se realice al primer párrafo del artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, así como de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que presentó el Gobernador de la Entidad, se puede apreciar que lo que busca es crear un régimen de excepción para los fideicomisos de financiamiento, a fin de que no se les vincule con la normatividad aplicable a la administración pública.

Lo anterior es así, en virtud de que la reforma elimina, por una parte, la posibilidad de que por decisión gubernamental los bienes y recursos públicos afectos al fideicomiso de financiamiento puedan ser destinados a otros fines y, por la otra, la posibilidad de que el Poder Legislativo defina el destino del gasto público, violentándose con ello, lo dispuesto en los artículos 64, fracción XXII, 84, 85 y 150, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Del mismo modo, permite a los inversionista que otorgan el financiamiento (tenedores de títulos de créditos) o a la persona que garantice el pago a esos inversionistas, tener control sobre la aplicación de los recursos derivados del activo financiero, contraviniéndose así lo dispuesto por el artículo 87 de la Constitución Política Local, que establece que "sólo los empleados de Hacienda manejarán caudales del Estado."

Por otra parte, la exposición de motivos propone que la aplicación de los recursos al pago del financiamiento no requiera de autorizaciones gubernamentales posteriores o de la existencia o aprobación de partidas presupuestales para tales fines, lo cual contraviene lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Local.

Asimismo, una disposición de esa naturaleza contraviene el principio de anualidad que regula la presupuestación estatal y nacional en nuestro país, pues permitiría continuar ejerciendo gasto público durante toda la vigencia de un fideicomiso de financiamiento (un fideicomiso privado), sin que el Poder Legislativo del Estado de Sonora anualmente pudiera determinar, en ejercicio de su atribución constitucional en materia presupuestaria, el monto y destino de los recursos públicos que se asignen a ese instrumento financiero, lo cual limitaría su actuación únicamente a autorizar al Gobernador a contratar un fideicomiso de esa naturaleza, sin poder definir el destino que se le daría a esos bienes fideicomitados.

Bajo este orden de ideas, se pone de manifiesto que la argumentación que presenta la Primera Comisión de Hacienda del Congreso del Estado para sustentar dicha reforma legal, tienen una motivación deficiente, violentándose con ello los principios de fundamentación y motivación que la Constitución General exige a cualquier acto de gobierno, pues no existe fundamentación ni motivación legal suficiente que sustente el hecho de que los fideicomisos de financiamiento deben ser ajenos a la normatividad aplicable a la administración pública para cumplir con su función.

En ese mismo sentido, se estima importante señalar que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora permite al Titular del Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos, evitar la aplicación de los artículos 2, 25-D, 64, 67, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 149 y 150, de la Constitución Política del Estado de Sonora, al afectar bienes y recursos públicos a un fideicomiso de financiamiento al cual no le serán aplicables las disposiciones que regulan la administración pública estatal y municipal.

No es óbice a lo anterior el hecho de que en el mismo artículo se establezca que los bienes y recursos públicos afectados a un fideicomiso de financiamiento se considerarán desincorporados temporalmente para el patrimonio del ente público que los fideicomitió y formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines; pues se trata de bienes y recursos públicos que, independientemente del órgano que los maneje, no pierden por ello su carácter de públicos y, por ende, deben estar sujetos a la normatividad constitucional y legal que regula su manejo.

Asimismo, debe precisarse que el hecho de que se afecten ese tipo de bienes a un fideicomiso de financiamiento contraviene la Ley de Bienes y Concesiones del Estado de Sonora, pues en dicho ordenamiento jurídico se establece el régimen jurídico aplicable a los bienes de dominio público de la Entidad.

En resumen, la creación de un régimen de exclusión legal a través de los fideicomisos de financiamiento, constituye una violación a las disposiciones legales que regulan el control, manejo y disposición de los recursos de la hacienda pública, por lo que violentan lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contenido en el Decreto número 63, contraviene lo dispuesto en los artículos 16, 41, 74 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

La exposición de motivos de la reforma legal es omisa en definir el concepto que denomina “principio de segregación presupuestal”, lo cual resulta de particular importancia dado que hace prácticamente imposible el determinar si el Poder Legislativo del Estado de Sonora puede legislar ese aspecto, ya que en la exposición de motivos respectiva tan solo se señala que corresponde a dicha Legislatura legislar sobre la “segregación presupuestal”, dado que en la Constitución Local no existe norma que lo prohíba.

Esto tiene capital importancia, en virtud de que la autoridad cualquiera que esta sea sólo puede obrar ejercitando las facultades que expresamente le hayan sido otorgadas por la normatividad y no como lo afirma el Legislador Local para justificar la “segregación presupuestal”.

La realidad es que el fideicomiso de financiamiento regulado por el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, constituye una autorización para la afectación de bienes y recursos públicos por un período superior al de cualquier ejercicio presupuestal, en el que el Congreso Local no podrá definir anualmente en el presupuesto de ingresos correspondiente el destino de los recursos o bienes públicos afectados a dicho fideicomiso.

Lo anterior violenta los principios de legalidad y de anualidad presupuestal, toda vez que la disposición legal ahora impugnada, contraviene las disposiciones constitucionales y legales que obligan a que el Congreso defina en las leyes de ingresos y en los presupuestos de egresos correspondientes, al origen y destinatario de los bienes y recursos que integran la hacienda pública estatal.

No es óbice a lo anterior el hecho de que el referido dispositivo legal establezca que el Congreso tendrá participación en la definición del destino que se obtengan por conducto del financiamiento, toda vez que ello representa una ilegalidad, ya que ello lo hará a un “costo legal”, el cual consistirá en que para ejercitar tal atribución deberá renunciar a su facultad constitucional en materia presupuestal para definir anualmente el destino de los recursos que hubieran sido afectados al fideicomiso.

En torno a esta cuestión, cabe señalar que actualmente el Congreso sí cuenta con facultades para hacer afectaciones presupuestales multianuales o plurianuales, empero el procedimiento para ejercerlo dista mucho de lo que el Congreso Local autorizó con la reforma legal que ahora se impugna.

En el caso de la reforma legal controvertida, particularmente en lo relativo a los fideicomisos de financiamiento, no se observa el procedimiento que establece el artículo 64, fracción XXII, de la Constitución Local establece para tal efecto, a pesar de que la constitución de un fideicomiso de financiamiento necesariamente conlleva la contratación de un servicio cuyas obligaciones (aportar bienes y recursos públicos durante toda la vigencia del fideicomiso) comprenden dos o más ejercicios fiscales.

Esto es, la reforma legal combatida realiza una afectación multianual, que obliga al Poder Legislativo Local a abstenerse de decidir en el marco de la aprobación presupuestal correspondiente sobre el destino de aquellos recursos públicos afectados a un fideicomiso de financiamiento durante todo el tiempo en que éste esté vigente, sin necesidad de observar y cumplir con los requisitos que para tal efecto dispone la Constitución Local.

Además de lo anterior, el hecho de que la reforma legal impugnada se hubiere aprobado por mayoría simple contraviene la disposición constitucional antes citada, dado que exige una mayoría calificada para tal efecto, pues solo así se asegura el libre juego democrático de las diferentes fracciones parlamentarias, al abandonar la gobernabilidad unilateral y adoptar la gobernabilidad multilateral consensuada.

Para muestra de lo afirmado, basta con consultar de nuevo el Decreto emitido recientemente por el Congreso del Estado de Sonora, que autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, directamente o a través de la Secretaría de Hacienda, a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual el fiduciario respectivo emitirá valores que serán colocados en el mercado bursátil y/u obtendrá otro tipo de financiamientos y a afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación del impuesto sobre la remuneración al trabajo personal, del impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos, de los derechos vehiculares de expedición, canje, revalidación y baja de placas, por la expedición de licencias para conducir y permisos para manejar sin licencia en el Estado de Sonora y del fondo de compensación establecido en el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora del día jueves 23 de agosto del 2007, mismo que se aprobó por mayoría simple.

De lo anterior se desprende que la autorización que el Congreso del Estado, por la aprobación de la mayoría simple de sus diputados integrantes, emitió a favor del Titular del Poder Ejecutivo Local podrá permitir a dicho funcionario, afectar a favor de un fideicomiso de financiamiento, recursos públicos por un plazo "inicial" de treinta años; con lo cual el Gobierno Estatal está obligado a afectar a dicho fideicomiso los recursos públicos que se establecen en el artículo primero de ese Decreto, limitándose así la posibilidad de que el Poder Legislativo Estatal pueda darle un destino distinto a las cantidades obtenidas por los recursos fideicomitados durante los próximos treinta ejercicios fiscales.

Así las cosas, la reforma en cuestión contraviene el sentido que la Constitución Política del Estado de Sonora dispone para la afectación de recursos por dos o más ejercicios presupuestales, constituye una violación al principio de legalidad, al pacto federal y al principio de anualidad presupuestal dispuesto en los artículos 16, 41, 74, fracción IV y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El Decreto número 63 aprobado por el Congreso del Estado de Sonora, en la parte relativa a la reforma y adición de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, acusa la invalidez, toda vez que con la aprobación de dicha Ley se estableció la creación de un fideicomiso privado, denominado de financiamiento, en una ley administrativa local para el Estado de Sonora, con un contenido de derecho público, en el que dicho acto por su naturaleza jurídica es acto de comercio para el cual el Congreso Local, no cuenta con facultad constitucional alguna para legislar, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los Estados pueden hacer todo aquello que no esté expresamente reservado a la Federación; con las excepciones contenidas en los artículos 117 y 118 de la propia Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados pueden tener sus propias constituciones, las cuales no pueden contravenir el texto constitucional, según lo dispone el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de comercio y así lo ha hecho en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en cuyos artículos 381 a 407, se regulan los fideicomisos con precisión.

Ahora bien, en materia de fideicomiso, la Constitución Política del Estado de Sonora sólo refiere a los mismos en los artículos 67, inciso D), 136 fracción VII, y 144, fracción I, segundo párrafo, señalando a los mismos solo como fideicomisos públicos, con estructura administrativa, sin contravenir hasta aquí a la legislación federal específica que regula los fideicomisos privados.

No obstante ello, en la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora se está regulando un tipo específico de fideicomiso misma figura que no constituye una institución, contrato o acto de orden público; esto es, la Ley antes referida, cuya reforma y adición se acusa de inconstitucional, de índole local y administrativo, que contiene y regula normalmente cuestiones de derecho público por su

propia naturaleza, creó una figura de derecho privado en la figura de fideicomiso de financiamiento sin tener atribuciones para ello, pues es una materia reservada al Congreso de la Unión quien ya regula la materia en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como antes se demostró.

Para abundar en lo anterior es de señalar que en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, atento a la posibilidad referida en la Constitución Política Local, se da la oportunidad de que los fideicomisos públicos puedan contar con estructura orgánica o bien no contar con la misma, hasta allí aparentemente no se transgrede el orden constitucional, sin embargo en el caso que nos ocupa se regula la novedosa figura del fideicomiso de financiamiento pero no ya como figura de orden público, sino de orden privado, pues del mismo texto legal combatido se expresa que los mismos no constituirán fideicomisos públicos paraestatales, ni paramunicipales y su operación interna la realizarán ajenos a las normas de la administración pública.

Así las cosas, el Congreso del Estado estableció la posibilidad de crear los denominados fideicomisos de financiamiento como medio o vehículo para la emisión de valores y otro tipo de financiamiento y para ello observa la segregación de algún activo o ingreso de los entes públicos, sin que ese financiamiento sea deuda pública en la medida en que el ente público respectivo no garantice las obligaciones del fideicomiso, lo que demuestra que los fideicomisos de financiamiento se encuentran excluidos del régimen de los fideicomisos públicos paraestatales y paramunicipales.

También se establece que los entes públicos podrán aportar a dichos fideicomisos de financiamiento bienes tangibles e intangibles así como los recursos derivados de la recaudación de ingresos y su patrimonio está desincorporado de la hacienda pública, excluyéndose del ente público fideicomitente, los ingresos y egresos afectos a un fideicomiso de financiamiento.

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

De lo anteriormente expuesto se traduce que por los bienes del Estado se entiende en dicha Ley, los activos o ingresos, bienes tangibles o intangibles del ente público y, para posibilitar su ingreso al fideicomiso se segregan presupuestariamente, pensando en la posibilidad de segregarlos no solo del gasto, sin embargo si atendemos al principio de anualidad presupuestaria tendríamos que los ingresos del ente público se actualizan año con año al autorizar el Congreso del Estado la Ley de Ingresos correspondiente, y es hasta que se cuenta con dicha autorización que podríamos hablar de un bien propiedad del Estado o con derechos sobre el mismo, pero no antes; luego entonces al establecerse en la reforma legal que ahora se combate la posibilidad de ingresar al fideicomiso de financiamiento ingresos que si bien pudieran estar autorizados en el ejercicio actual, no se tiene la certeza de constituir un ingreso en el siguiente ejercicio por la exigencia de cumplir con el principio de anualidad presupuestaria, por lo que se está afectando solo es una expectativa de derecho y no un bien propiedad del Estado.

En el orden expuesto resulta evidente la trasgresión de esfera competencial en el caso que nos ocupa, por lo que lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del decreto en la parte combatida.

SEPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El Decreto número 63 aprobado por el Congreso del Estado de Sonora, acusa la invalidez, toda vez que con la aprobación de la reforma a la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se violentó en forma directa la Constitución Local y en forma indirecta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 64, fracción XXVII, de la Constitución Política del Estado de Sonora establece la atribución del Congreso Local para autorizar deuda pública y también para fijar las bases de la misma.

Por su parte, en el artículo 1 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora se señala como objeto de dicha ley, "...el establecimiento de las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos o financiamientos que formen parte de la deuda pública del Estado y de sus Municipios, así como la afectación en garantía o como fuente de pago de las participaciones en ingresos federales y demás ingresos que correspondan al Estado y sus Municipios."

El artículo 2 de la misma ley señala como se constituye la deuda pública por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos, o créditos a cargo de entes públicos, entre los que podemos contar al Estado, Municipios, Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, Empresas de participación Estatal o Municipal Mayoritaria, y con motivo de la reforma legal que ahora se combate se contemplaron también a los fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los sujetos señalados anteriormente.

Por otro lado, el artículo 3, fracción X, de la Ley en cita establece conceptualmente como empréstito a las operaciones de financiamiento referidas en el artículo 4 de la misma, en donde se precisa como métodos de financiamiento, entre otros, la suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier documento pagadero a plazos, los pasivos contingentes relacionados con lo anterior y en general todas las operaciones de endeudamiento que comprendan obligaciones a plazos independientemente de la forma en que se les documente.

Bajo el concepto anterior, resulta claro que la reforma y adición ahora combatida procura establecer un régimen de excepción a fin de que no se considere deuda pública a algo que sí lo es conforme a las disposiciones expuestas.

El régimen de exclusión referido en el decreto combatido, se opone a la misma Ley de Deuda Pública en sus artículos 1, 3 y 4 de los que resulta que inclusive las obligaciones de pago a plazo constituyen deuda pública.

Así pues, la reforma que ahora se invoca contraviene en forma directa los preceptos antes señalados, inclusive los presupuestarios ya que los ingresos futuros los desincorpora de antemano, esto es, que sin haberse actualizado como un derecho al autorizarlos anualmente por el Congreso del Estado ya los desincorpora de antemano según el espíritu de la reforma a la que antes aludimos; así pues por contravenir a los principios presupuestales contenidos en la Constitución Local y en la Ley de Ingresos también la reforma que ahora se impulsa resulta inconstitucional al violentar indirectamente a la Carta Magna en virtud de la violación directa a la Constitución Política del Estado de Sonora y a la Ley de Deuda Pública de la Entidad.

OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contenido en el decreto número 63, contraviene lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones:

En el artículo 19 BIS del ordenamiento legal en comento, se genera una figura denominada fideicomiso de financiamiento, mismo que deriva de un contrato de fideicomiso realizado por un ente público, bajo las leyes en materia fiduciaria, pero con las siguientes distinciones señaladas por el mismo texto legal impugnado:

- o No constituirán fideicomisos públicos paraestatales, o paramunicipales, en su caso.
- o Su operación interna será ajena a la normatividad a la administración pública estatal o municipal.
- o Podrán afectar su patrimonio fideicomitado a otros fideicomisos de la misma naturaleza.
- o Mientras dure la afectación de los bienes fideicomitados, el fideicomiso contará con autonomía e independencia funcional y financiera.

Con las especificaciones antes señaladas, se prevé la configuración de un ente ajeno a los Poderes Constitucionales, violentándose así el artículo 116 constitucional, en cuanto a la división de poderes de los Estados, y de manera análoga, transgrede lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que de igual forma se refiere a la división de poderes de la Entidad, actualizándose el concepto genérico de violación del principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien, un negocio jurídico no puede ser confundido por una persona moral, si debemos concluir que este tipo de fideicomisos hace que los fines de derecho público recaigan en una esfera totalmente ajena a él, en virtud de las disposiciones antes referidas. Lo anterior es así, en virtud de que un negocio jurídico de esa naturaleza, que no pertenece y que es legalmente autónomo a los poderes constitucionales, que no se puede modificar, que tiene patrimonio y representación autónoma, es sin duda un ente jurídico fuera de la esfera del Poder Ejecutivo Estatal.

Este fideicomiso a lo más crearía una relación de coordinación en cuanto informes al Ejecutivo, y dentro de lo pactado por un contrato y no dentro de la ley, sería lo que le garantizaría su autonomía e independencia al dominio de los poderes, todo generado a merced de el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública de la Entidad y no de un mandato constitucional como son los casos excepcionales de los órganos constitucionalmente autónomos.

De esta forma, se entiende la existencia de los fideicomisos públicos paraestatales, pudiendo explicarlos con la aplicación de normas de derecho administrativo, pero no comprendemos la existencia de una simulación como la que pretende hacer el impugnado artículo 19 BIS, toda vez que al ser exactamente iguales a los fideicomisos públicos, sólo por decreto, los quiere separar de toda normativa aplicable a la administración pública, para convertirlos en de facto en centros de imputación de derechos y deberes, diferentes de aquéllos que lo contratan, pero sin la característica de ser públicos.

NOVENO CONCEPTO DE INVALIDEZ

El Decreto número 63 aprobado por el Congreso del Estado de Sonora, en los artículos quinto, sexto y séptimo, relativos a: 1) la adición del artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; 2) la reforma de los artículos 1, primer párrafo y 5, segundo párrafo y la derogación del párrafo tercero del artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora y; 3) la reforma al segundo párrafo del artículo 6 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, acusan la invalidez, toda vez que con la aprobación de las modificaciones a dichas leyes sonorenses se viola el principio de constitucionalidad del destino de las contribuciones, violándose, además el principio genérico de legalidad.

La naturaleza de los fideicomisos de financiamiento que crea el adicionado artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, es privativa y autónoma de las leyes que aplican a la administración pública, lo que implica que si se diera el caso, como fue posteriormente aprobado por el Congreso del Estado en el Decreto que Autoriza al Titular del Poder Ejecutivo para celebrar un contrato de Fideicomiso, de que se pretendan afectar especies de contribuciones de este tipo de fideicomisos, éstas quedarían fuera de las reglas que regulan a los peculios públicos, y destinándolas a funciones diversas a los gastos públicos, como lo puede ser la especulación bursátil, y cualquier otra en que se especifique en los fines del contrato de fideicomiso, o a financiar las actividades en búsqueda de esos fines, que sin impedimento aparente en estas reformas, puede ser otros a los gastos públicos, tal y como lo pretende garantizar la reforma al artículo 1 del Código Fiscal del Estado de Sonora.

Estos artículos además de violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violan lo dispuesto en los artículos 12, fracción IV, 84, 86 y 87 de la Constitución Política del Estado de Sonora, toda vez que pretenden posibilitar el destino de contribuciones a objetos diversos de los gastos públicos, pero además, las contribuciones que se recauden deben financiar estrictamente lo necesario, para unidas a las demás fuentes de ingresos cubrir los gastos públicos, que además deben ser los que se decreten por el Congreso, lo cual demuestra que esta figura del fideicomiso de financiamiento es incompatible, con lo que establecen los artículos 84 y 86 de la Constitución Local.

Pero, aún más, el artículo 87 de la Constitución Política del Estado de Sonora provee la facultad exclusiva a los empleados de Hacienda para manejar los caudales del Estado, por lo que una ley menor está impedida de contrariar esta disposición, lo que no sólo invalida la posibilidad de que los causales de contribuciones del Estado se afecten hacia fideicomisos, sino además invalida que éstas se recauden a través de instituciones de crédito o entidades mercantiles, como lo pretende establecer esta reforma.

Finalmente, el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública, además, pretende limitar las facultades hacendarias del Congreso del Estado de Sonora, de establecer o modificar contribuciones estatales, presupuestos de ingresos y egresos, proponer estímulos fiscales o hipótesis de cancelación de créditos fiscales, en contravención a lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, cuando se trate de contribuciones afectadas al multicitado fideicomiso de financiamiento.

TERCERO.- Trámite del procedimiento.

Mediante proveído de cinco de septiembre de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 163/2007 y, por razón de turno, designó al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de seis de septiembre de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora para que rindieran sus respectivos informes y al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO.- Informe rendido por el Congreso del Estado.

Al rendir su respectivo informe, el Congreso del Estado de Sonora, en esencia, manifestó:

Que los actores reclaman de manera genérica la invalidez de los treinta y nueve artículos comprendidos en los ordenamientos legales señalados; sin embargo, de la simple lectura que se realice de su escrito inicial de demanda, tan solo se aprecia que los demandantes se limitaron a expresar conceptos de invalidez únicamente en relación con seis de los treinta y nueve artículos comprendidos en los siete ordenamientos legales que se modificaron, a través del Decreto número 63.

Esta situación irregular implica un reconocimiento tácito de los demandantes en cuanto a la constitucionalidad de todos aquellos preceptos que no fueron atacados en los diversos conceptos de invalidez, pues sólo se expresaron conceptos de invalidez en relación con los artículos 2, 3, 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; 1 y 5, del Código Fiscal y 6 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

Con independencia de ello, se hará una referencia integral al Decreto objetado por la demandante, por lo que el presente informe se dividirá en dos, por una parte, en demostrar la constitucionalidad del Decreto impugnado y, por la otra, en desvirtuar los conceptos de invalidez planteados por la demandante.

A) CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO.

Los preceptos que se reformaron a través del Decreto número 63, constituyen la base legal que da sustento a un esquema de financiamiento nuevo y distinto a los tradicionalmente utilizados por los entes públicos, que representa mayores ventajas financieras y, por lo tanto, ahorros substanciales en el costo del financiamiento de las obras públicas.

El decreto que hará posible la implementación de este nuevo esquema de financiamiento, establece lo siguiente:

- La atribución del Ejecutivo Estatal para constituir un fideicomiso público denominado de financiamiento que, sin estar organizado de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, estará asignado a una dependencia de la administración pública responsable de que cumpla con los cuales fue constituido.
- La definición de ser un fideicomiso público por cuanto a su patrimonio incluirá recursos estatales, con la posibilidad de incluir además recursos federales y municipales.
- La aplicabilidad a este fideicomiso de financiamiento de las disposiciones de transparencia y fiscalización de la administración pública estatal, con estipulación de que el gasto de los fondos resultantes de su operación se sujetará a las disposiciones que regulan la contratación de bienes y servicios en la administración pública estatal.
- La determinación de que las dependencias que participen en este fideicomiso de financiamiento no podrán reservar, con base en el secreto bancario o fiduciario, la información relativa a las operaciones que se lleven a cabo con recursos públicos.
- El fideicomiso de financiamiento se encargará de obtener recursos a través de un financiamiento externo que puede consistir en la bursatilización de flujos públicos futuros a través de la emisión y colocación o venta de bonos.
- Las obligaciones directas o contingentes derivadas de empréstitos, créditos o cualquier modalidad de financiamiento que llegare a adquirir el fideicomiso de financiamiento no serán consideradas como deuda pública del Estado de Sonora, con la finalidad principal de que en las operaciones correspondientes no queden comprometidos bienes públicos distintos a los que se aporten al fideicomiso.
- El fideicomiso hará frente a las obligaciones que adquiera con motivo de sus operaciones de financiamiento única y exclusivamente con los flujos resultantes de las aportaciones fiduciarias del o los entes públicos fideicomitentes provenientes de ciertos impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, incentivos o algún otro ingreso de que legalmente puedan disponer.
- Tanto la celebración de este fideicomiso de financiamiento, como los bienes o derechos que constituirán su patrimonio fiduciario, el monto del financiamiento respectivo y el destino final que el Estado dará a los recursos que se obtengan con motivo del financiamiento, requerirá de la aprobación del Congreso del Estado.

Estas reformas dan sustento y hacen posible la implementación de una herramienta financiera que implica una oportunidad, sin riesgo de afectación de más bienes públicos de los que serán fideicomitados, para que el Estado de Sonora se allegue de los recursos que requiere para el cumplimiento de sus funciones públicas.

Las normas legales integradas en la reforma legislativa combatida por los demandantes, en cuanto determinan la forma de constitución y operación de estos fideicomisos de financiamiento, no implican violación de normas constitucionales en los temas de presupuestación, ejercicio de gasto público, transparencia, rendición de cuentas, ni en otro alguno distinto.

Por el contrario, dicha legislación secundaria cumple y encuentra pleno sustento y apoyo en diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, las reformas aprobadas se encuentran en perfecta armonía con la intención del Constituyente Permanente de crear un régimen nuevo y especializado para que los Estados y Municipios puedan acceder a mayores posibilidades de financiamiento y lograr impulsar su desarrollo, según se aprecia de la exposición de motivos de la reforma al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, dichas disposiciones legislativas cumplen cabalmente con los parámetros relativos a su creación, que se encuentran previstos en los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, en virtud de que regulan objetivos y modos de operación de la administración interior del Estado de Sonora y con el despacho de asuntos por parte del Poder Ejecutivo del Estado.

Del mismo modo, dichas disposiciones cumplen con los principios de fundamentación y motivación que todo acto legislativo debe tener en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, ya que las normas combatidas fueron elaborados por el órgano constitucionalmente facultado para ello y además se cumplieron con todos los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que el Decreto cumple y se sostiene en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho precepto jurídico establece una prohibición específica para que los Estados y Municipios contraigan directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros o que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, de donde resulta, a contrario sensu, la atribución para los Estados y Municipios de contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos cuando:

- a) Se destinen a inversiones públicas productivas.*
- b) Se contraigan con gobiernos, sociedades o particulares mexicanos.*
- c) Se paguen en moneda nacional.*
- d) Se paguen dentro del territorio nacional.*
- e) Se respeten las bases que establezcan las legislaturas locales en una ley que tienen la atribución de expedir para tal efecto.*
- f) Se contraigan por los conceptos y hasta por los montos anuales que fijen las legislaturas locales en los presupuestos correspondientes.*

Las reformas legales que se impugnan, en específico, el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, establece que los entes públicos podrán afectar determinados ingresos a un fideicomiso de financiamiento, cuyo objeto será gestionar financiamientos que representen recursos para colocar al Estado en mejores condiciones para cumplir con sus funciones públicas.

Ahora bien, por lo que respecta a la constitucionalidad del Decreto, éste encuadra perfectamente con lo prescrito por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en el mismo no se otorga al Estado atribución alguna que se enfrente o viole dicha disposición constitucional en tanto no se previenen atribuciones a favor del Estado para adquirir obligaciones frente a gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, para pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Lo anterior es así toda vez que en las reformas legales de referencia:

- a) No existe disposición que establezca que los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinen a algún gasto público distinto a las inversiones públicas productivas, sino que, por lo contrario, se establecen como destino de dichos recursos los que determine el Congreso del Estado, de modo que será en cada caso, como sucede en todas las hipótesis de financiamiento de la obra pública, cuando se determine la exacta obra pública de su destino, debiendo cumplirse entonces las disposiciones de que sea productiva.*
- b) No existe disposición que establezca imperativo o posibilidad alguna de una relación obligacional entre el Gobierno del Estado con gobiernos, empresas o particulares extranjeros.*
- c) No existe disposición que indique que los bienes o cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos y demás ingresos que los entes públicos afecten a favor del fideicomiso de financiamiento deban pagarse en moneda extranjera.*
- d) No existe disposición que indique que las obligaciones que se generen con motivo de la obtención de financiamiento serán exigibles fuera del territorio nacional.*

Por otra parte, la operación del fideicomiso de financiamiento se regula en diversos ordenamientos emitidos por el Congreso del Estado de Sonora, con lo que resulta evidente que las bases de financiamiento fueron establecidas por la legislatura local.

A su vez, el monto de recursos que dicho fideicomiso pueda obtener por medio de financiamiento, la afectación fiduciaria del tipo de ingresos y el monto de los mismos que los entes públicos destinen al fideicomiso para cubrir el financiamiento, tanto como el destino de los recursos que se obtengan por medio del financiamiento, requerirá en cada caso aprobación expresa del Congreso del Estado, en cumplimiento de la disposición constitucional que establece que éstas obligaciones serán por los conceptos y hasta por los montos que fijen las legislaturas locales en los presupuestos.

Finalmente, no obstante la plena adecuación del Decreto a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 constitucional, debe señalarse que no toda asignación de bienes o recursos públicos a un fideicomiso público, como sucede en el caso planteado en el Decreto impugnado, representa una obligación sujeta a las condiciones previstas en dicha fracción, ya que existen un gran número de fideicomisos públicos que tienen un fin distinto a la inversión pública productiva.

Ahora bien, en relación con acceso a la información pública y transparencia, las modificaciones legales incluidas en el Decreto impugnado cumplen a cabalidad con las prevenciones establecidas sobre dicha materia por el artículo 6, fracciones I, III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en cumplimiento con esta disposición, el Decreto determina que toda información generada por los fideicomisos públicos, incluidos los fideicomisos de financiamiento, será de acceso público, tal como se puede constatar en los artículos 35 BIS, 35 BIS B, 35 BIS C y 35 BIS D de la Ley de Acceso a la Información Pública; 47 BIS E, 45 BIS F y 45 BIS G de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 22 BIS A y 22 BIS C de la Ley Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto público del Estado.

Del mismo modo, el decreto cuya validez se sostiene cumple cuidadosamente con lo dispuesto en los artículos 16, 41, 116, 117, fracción VIII, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los Estados cuentan con todas aquellas facultades que no se encuentren reservadas expresamente a la Federación, tal como sucede con el concepto de deuda pública, cuya atribución para definirla es exclusiva de las diversas Entidades del país.

Esto mismo explica la reforma constitucional que instituye un régimen nuevo y especializado para que los Estados y Municipios puedan acceder a mayores posibilidades de financiamiento, lo cual se logra mediante la atribución de los Estados de determinar que conceptos deben de integrar su deuda pública y, en general, de establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos, financiamiento o cualquier otro medio obligacional por el cual el Estado puede allegarse de recursos.

De lo anterior se desprende que para la contratación de deuda por parte de los Estados y Municipios es preciso atender a las bases que fije cada legislatura local, que es precisamente lo que ha hecho el Congreso Local cuando ha expedido las reformas legales incluidas en el Decreto cuya invalidez se demanda por catorce diputados locales.

El decreto impugnado determina, en concordancia con los parámetros constitucionales correspondientes, cuáles obligaciones serán consideradas como deuda pública estatal y cuáles entes públicos podrán generar deuda pública estatal.

Así tenemos, que en términos del artículo 2 de la Ley de Deuda Pública, que es uno de los preceptos impugnados por los demandantes, sólo pueden constituir deuda pública, las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo del Estado, Municipios, organismos descentralizados estatales o municipal mayoritaria y fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los entes públicos señalados.

Interpretado dicho artículo a contrario sensu resulta evidente que todos aquellos entes públicos distintos a los enunciados, como son los fideicomisos de financiamiento, no constituyen deuda pública.

De manera concordante, en el artículo 3 del citado ordenamiento legal, también cuestionado, se establece que no constituyen deuda pública las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento.

Finalmente, el artículo 19 BIS de la misma Ley, que también se objeta, prescribe que en los fideicomisos de financiamiento en los que no se establecen obligaciones directas o contingentes para los entes públicos, el riesgo de que los bienes o cantidades fideicomitidos no fuesen suficientes para cubrir el financiamiento, correrá exclusivamente a cargo de los acreedores a los terceros que hayan asumido dicho riesgo, por lo que no originarán deuda pública, esto es, porque la obligación de pago correspondiente "se queda en el fideicomiso" sin afectar a la hacienda pública estatal.

Concordantemente, el decreto cuya constitucionalidad se sostiene, se limita únicamente a determinar cuáles son las obligaciones y cuáles son los entes públicos que podrán constituir deuda pública.

En este contexto, la facultad constitucional de las legislaturas locales para fijar las bases conforme a las cuales los Estados pueden contraer obligaciones o empréstitos, y en general para autorizarlos a que contraigan deudas, implica un mecanismo constitucional de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de empréstitos, pues si bien estos créditos son contratados por éste, corresponde al Legislativo la facultad de dar las bases para su celebración, aprobarlos, reconocerlos y, en su caso, mandarlos pagar.

A su vez, el decreto cuya validez se sostiene encuentra fundamento y cumple cabalmente lo establecido por los artículos 16, 41, 116, 117, fracción VIII, 124 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo dispuesto en los artículos 64, fracciones XXII, XXIV, XXV, 79, fracción VII, 80, fracción VI, 83 y 90, de la Constitución Política del Estado de Sonora, pues de acuerdo con lo dispuesto en dichos preceptos jurídicos:

- a) Es atribución del Ejecutivo presentar cada año a la consideración del Congreso los presupuestos de ingresos y egresos.
- b) La hacienda pública estatal se integra por las contribuciones y los ingresos establecidos en ordenamientos legales por el Congreso del Estado.

- c) *Para la recaudación de los ingresos y el pago de los gastos, el Estado debe sujetarse a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos aprobados por el Congreso.*
- d) *El ejecutivo sólo puede destinar los caudales públicos a los objetos destinados por la ley.*
- e) *Es atribución del Congreso revisar anualmente las cuentas públicas del ejercicio fiscal correspondiente.*

Del análisis más somero del Decreto número 63, resulta evidente que, ninguna de sus disposiciones viola los principios constitucionales y criterios jurisprudenciales establecidos en materia presupuestal y fiscalización del gasto público.

Así tenemos que el nuevo artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora establece que los entes públicos podrán afectar a fideicomisos de financiamiento sus bienes y las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos, resultando obvio que dichos ingresos deberán estar incluidos tanto en el presupuesto de ingresos y egresos que presente cada año el Ejecutivo para la aprobación congressional como en el decreto de aprobación de ellos que expide anualmente el Poder Legislativo, visto que, de otra forma, es jurídica y materialmente imposible que tales caudales ingresen a las arcas estatales y mucho menos puedan aportarse a los fideicomiso de que hablamos.

No hay en las disposiciones combatidas determinación o excepción algunas que le impidan a este Poder Legislativo al ejercicio de la atribución constitucional de decidir anualmente tanto sobre los ingresos como sobre los egresos públicos del Estado.

Del mismo modo, en el Decreto en cuestión no hay violación al principio de anualidad presupuestaria prescrito tanto en la Constitución General de la República como en la de Sonora, pues claramente el impugnado artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública de la Entidad establece que el Congreso del Estado deberá aprobar los egresos que se destinarán a los fideicomisos de financiamiento, que es, a todas luces, una función legislativa que sólo puede ejercerse en el contexto de una aprobación anual del ingreso y el egreso del Estado.

Así las cosas, el precepto en cuestión no debe entenderse como lo pretenden hacer ver los demandantes, pues el Poder Legislativo conserva y tiene que conservar necesariamente su atribución de conocer y determinar anualmente los conceptos y montos que se afectarán al fideicomiso, pues de otro modo no podría destinársele recurso alguno.

Por otra parte, el Decreto impugnado cumple también con la disposición constitucional que establece que el Ejecutivo sólo podrá destinar los caudales públicos a los objetos establecidos por la ley, pues son precisamente las Leyes de Deuda Pública y Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, y en su momento el presupuesto de egresos correspondiente, las disposiciones normativas que facultan al Ejecutivo a destinar recursos a los fideicomisos de financiamiento.

Asimismo, el Decreto en cuestión cumple a cabalidad con las disposiciones constitucionales relativas a la fiscalización del gasto público.

Lo anterior es así, en virtud de que el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado establece que a los fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, les serán aplicables las disposiciones de fiscalización de la administración pública estatal.

Se establece además, en el artículo 47 BIS B de la invocada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que en los casos de fideicomisos públicos deberá darse cumplimiento a los requerimientos de información que sean solicitados por las unidades de enlace correspondientes, la Secretaría de la Contraloría General del Estado o por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativos al manejo y destino de recursos públicos estatales.

A su vez, el artículo 47 BIS E de la normatividad de referencia estatuye adicional y reiterativamente que los recursos públicos aportados a fideicomisos se considerarán públicos para efectos de transparencia y rendición de cuentas; en tanto, que el diverso artículo 47 BIS G de dicho cuerpo normativo prescribe que la información que generen las dependencias y entidades del Gobierno del Estado en materia de fideicomisos para la integración de los informes trimestrales que se envíen al Congreso del Estado deberá incluir el detalle de los ingresos de recursos públicos otorgados en el periodo, junto con rendimientos financieros y egresos realizados en el periodo, así como su destino.

Debe puntualizarse, sobre este mismo tema, que no obstante que el multicitado artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública establece que la operación interna de los fideicomisos de financiamiento será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal, bajo ningún motivo puede ni debe entenderse que esto lo hace quedar exento de la observación de todas las disposiciones normativas en materia de transparencia, vigilancia y fiscalización del gasto público, sino que, por las disposiciones expresas sobre dicho punto que se ha citado, tales fideicomisos quedan invariablemente sujetos a la expresada normatividad.

Finalmente, el Decreto cuya validez se sostiene cumple y se encuentra fundado en lo establecido por los artículos 16, 31, fracción IV, 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora establecerá presupuestariamente el destino de los recursos que se obtengan por el financiamiento correspondiente, por lo que es claro que al definirse al destino de los recursos, queda perfectamente acreditado que ello se hará para cubrir el gasto público.

En este sentido, es preciso mencionar que son precisamente las Leyes de Deuda Pública del Estado de Sonora y Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de la Entidad, junto con el presupuesto de egresos correspondiente, las disposiciones que definan el gasto público de los recursos correspondientes.

Asimismo, vale la pena señalar que los recursos públicos que se le asignen servirán para que el Estado pueda allegarse de una cantidad sustancial de recursos que se utilizarán para atender las demandas ciudadanas que determine el Congreso del Estado, en ejercicio de su facultad soberana de decidir el monto y destino del gasto público.

En este orden de ideas, la asignación de recursos públicos a favor de un fideicomiso de financiamiento, que representa un instrumento de desarrollo económico con la clarísima función de atender las demandas públicas, demuestra muy evidentemente que la asignación de dichos recursos no puede tener otra finalidad que la de ejercer el gasto público a favor de la colectividad del Estado.

En virtud de lo anterior es que se considera que el Decreto impugnado cumple, cabal y cuidadosamente, con el marco constitucional aplicable a la normatividad secundaria sobre la materia de que trata.

B) REFERENCIA ESPECIAL A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR LA PARTE ACTORA.

1.- Por lo que se refiere al primer concepto de invalidez planteado por la parte actora, a través del cual sostiene que los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contravienen lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, impiden considerar deuda pública a cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, creando un caso de excepción; por la otra, atendiendo a la naturaleza del concepto de deuda pública, el legislativo no podría por decreto declarar que la contratación de obligaciones o empréstitos por parte de fideicomisos que no sean paraestatales no sea deuda pública y; finalmente, el Ejecutivo sin cumplir con los requisitos que establece la Ley de Deuda Pública de la Entidad y sin autorización del Congreso podría contratar obligaciones o empréstitos a cargo del Estado y comprometer la hacienda pública, si dicha contratación la hace a través de fideicomisos financieros; el mismo resulta insostenible, pues constitucionalmente, las Legislaturas Locales se encuentran en posibilidad de definir las bases conforme a las cuales los Estados pueden contraer obligaciones o empréstitos, y en general para autorizarlos a que contraigan deudas, convirtiéndose en un mecanismo de control constitucional del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, que debe entenderse como el ejercicio de la soberanía congresional para reconocer, no reconocer, o reconocer parcialmente la deuda de que se trate, que es, desde luego como ya se ha detallado, un mecanismo que las reformas legales del caso mantienen en completa y perfecta operación al establecer cuales obligaciones constituyen deuda pública estatal y cuáles entes pueden contratarla.

2.- En relación con el segundo concepto de invalidez, a través del cual los demandantes sostienen que los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley de Deudas Pública del Estado de Sonora, contravienen lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que, por una parte, eliminan del concepto de deuda pública estatal a aquella que el Estado adquiera como avalista o deudor solidario de los Municipios; por la otra, reconoce como empréstitos directos o contingentes a aquellas obligaciones asumidas solidariamente o subsidiariamente por el Estado con los Municipios y, aún así no lo considera deuda y, finalmente establece que no será deuda pública ni los empréstitos ni las obligaciones de los entes cuando no se precuantifiquen daños ni penas convencionales por incumplimiento, siendo que ello no puede ser un criterio aceptable para determinar si una obligación constituye o no deuda pública; el mismo resulta insostenible, toda vez que el Poder Legislativo tiene atribuciones constitucionales suficientes para definir las obligaciones constitutivas de deuda pública estatal y cuales son los entes que pueden contratarla.

3.- En relación con el tercer concepto de invalidez, a través del cual los demandantes sostienen que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contraviene lo dispuesto en los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que de conformidad con lo dispuesto por dicho precepto legal, la operación de financiamiento no será deuda pública; sin embargo, reconoce que los recursos afectos serán para pagar a los inversionistas, por lo que se está ante la presencia de deuda pública; se señala que el mismo resulta infundado, en atención a que la operación de financiamiento no es deuda pública porque la opera un fideicomiso excluido de la administración estatal y

paraestatal para estos precisos efectos, según determinación legislativa que esta Soberanía puede válidamente emitir; y cuyo objetivo es evitar que los activos estatales en lo general puedan ser afectados por algún eventual incumplimiento del fideicomiso al determinarse que dicho riesgo se asuma exclusivamente por los terceros que se involucren en la operación financiera.

Así, por una parte, los terceros que otorgan el financiamiento saben de antemano que el riesgo de recuperarlo deben asumirlo única y exclusivamente ellos mismos, y, por la otra, los activos gubernamentales de Sonora quedan a salvo de verse afectados por ese riesgo.

Aparte, los demandantes parten de la premisa errónea de que toda obligación de pago por parte de un ente público implica necesariamente una deuda pública; y esto es falso porque el Poder Legislativo tiene la atribución de determinar cuáles obligaciones del Estado constituyen deuda pública.

Como bien se expuso, tanto el monto de los recursos que dicho fideicomiso pueda obtener por medio de financiamiento, como la afectación del tipo de ingresos, lo que los entes públicos destinen el fideicomiso para cubrir el financiamiento obtenido y el destino final de los recursos que se obtengan con motivo del mismo, requieren de la aprobación insalvable del Congreso del Estado.

Además, este Poder Legislativo ha conservado vigente su atribución constitucional de decidir anualmente tanto lo relativo a los ingresos como a los egresos públicos del Estado, de modo que permanece incólume el marco constitucional regulatorio de la materia de que se trata.

4.- En lo concerniente al cuarto concepto de invalidez, a través del cual los demandantes sostienen que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes, contraviene lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la reforma elimina la posibilidad de que por decisión gubernamental los recursos afectados al fideicomiso puedan ser destinados a otros fines, evitando así, que el Poder Legislativo decida el gasto público según lo establecen los artículos 64, fracción XXII, 84, 85 y 150 de la Constitución Política del Estado de Sonora; se insiste en que en las reformas legales no hay indicio alguno de que el Congreso Local hubiere enajenado, renunciado o perdido su atribución constitucional de decidir anualmente sobre los ingresos y los egresos públicos del Estado.

A su vez, el argumento relativo a que con dichas reformas, se permite a los inversionistas o al tercero garante tener control sobre la aplicación de los recursos derivados del activo financiado, es sencillamente absurdo y se ha construido por los demandantes sin apoyo, aparte de que no hay en ninguna de las disposiciones cuestionadas base o sustento que permita siquiera sospechar que algún tercero pudiera decidir arbitrariamente sobre el destino y aplicación de recursos públicos; por el contrario, es el propio Decreto el que establece claramente el destino y manejo que se dará a los recursos públicos obtenidos por conducto de un fideicomiso de financiamiento, siempre sujeto a lo que disponga sobre el particular el Congreso del Estado.

Por lo que se refiere al planteamiento relativo a que con dicha reforma legal se violan los principios que regulan el manejo de recursos públicos, pues el artículo 87 de la Constitución Local establece que sólo los empleados de Hacienda manejarán caudales del Estado; se precisa que si bien es cierto que el artículo 5 del Código Fiscal permite que se autorice a instituciones de crédito o entidades mercantiles para recibir los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir, también lo es que en dicha disposición claramente se establece que la recaudación, administración, determinación y cobranza proveniente de todos los ingresos del Estado permanece a cargo del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda, sin perjuicio de que ésta pueda autorizar a instituciones de crédito o entidades mercantiles para que reciban y custodien dichos numerario, como se ha hecho desde siempre cuando el Estado maneja, verbigracia, en cuentas de cheques o depósitos a plazo los fondos públicos provenientes de la actividad recaudatoria.

Lo anterior no significa que dichas instituciones puedan disponer arbitrariamente y a su antojo de los recursos provenientes de los ingresos públicos, ni mucho menos que dichos recursos entren a formar parte de las arcas o patrimonios de dichas instituciones que, en los casos de fideicomiso, no pueden hacer otra cosa que seguir las reglas estipuladas en los propios contratos fiduciarios y, en su caso, cumplir con las instrucciones de las autoridades hacendarias correspondientes.

Finalmente, por lo que se refiere al argumento relativo a que dichas reformas contravienen el principio de anualidad pues el fideicomiso continuará ejerciendo gasto público durante su vida, sin que el Legislativo pueda anualmente determinar el monto y destino de los recursos asignados a dicho fideicomiso, haciendo nugatoria la función presupuestal del Legislativo, pues se reducirá a autorizar al Gobernador a contratar un fideicomiso de esta naturaleza, renunciando con ello a definir el destino de los bienes fideicomitados en el futuro; el mismo se califica como falso, toda vez que ninguna de las normas secundarias abre la más mínima posibilidad de que este Poder Legislativo deje de ejercer su atribución constitucional de decidir anualmente sobre los ingresos y los egresos públicos del Estado.

5.- En cuanto al quinto concepto de invalidez, a través del cual la parte actora argumenta que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, contraviene los artículos 16, 41, 74 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que durante la vigencia del fideicomiso, el Congreso Local no podrá definir anualmente en el presupuesto el destino de los recursos afectados al

fideicomiso, contraviniendo los principios de legalidad y anualidad; se señala que el mismo resulta equivocado, toda vez que los bienes e ingresos que el mencionado artículo de la Ley de Deuda Pública autoriza para afectarse fiduciariamente deben estar incluidos, tanto en el presupuesto de ingresos y egresos que anualmente presenta el Ejecutivo a la consideración del Congreso, como en la aprobación que de ellos realice el Poder Legislativo para periodos anuales; además de que no existe apoyo alguno para que alguien pudiese sospechar que el Congreso Local dejará de ejercer su atribución constitucional de aprobar anualmente lo relativo a los ingresos y egresos del Estado.

Por lo que se refiere al argumento relativo a que el Congreso sí cuenta con atribución constitucional para realizar afectaciones presupuestales multianuales, empero el procedimiento para ejercerla dista mucho de lo que el Congreso autorizó con la reforma impugnada, toda vez que no se contó con el voto de las dos terceras partes de los diputados locales; el mismo resulta equivocado, toda vez que no hay nada que justifique esta alegación, ya que si bien es cierto que la Constitución de Sonora establece en su artículo 64, fracción XXII, la posibilidad de integrar en el presupuesto de egresos partidas multianuales para solventar obligaciones que se deriven de la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal, cuando dichas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales, mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, no es menos cierto que el Decreto en cuestión, y específicamente el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública, define una estrategia financiera diferente y al margen de las contrataciones específicas de obras prioritarias cuyo pago se hace en más de un ejercicio fiscal, siendo dicha estrategia una hipótesis que, contrariamente a la de la presupuestación multianual, no modifica la atribución del Congreso del Estado para decidir expedir anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Estado.

6.- *El argumento relativo a que la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora regula situaciones que el Congreso Local no puede definir por carecer de atribuciones constitucionales para tal efecto, invadiéndose las facultades de la Federación al crear un fideicomiso de financiamiento, con naturaleza privada, en una ley loca; resulta falso, toda vez que esa Legislatura no ha legislado ni sobre los requisitos de formación del contrato de fideicomiso, ni sobre su objeto, ni sobre su alcance, ni sobre su extensión temporal, etc., que es lo que se encuentra definido por una Ley Federal por ser éste un contrato de naturaleza mercantil.*

Lo anterior es así, en virtud de que lo que se ha hecho, por ser de su competencia, es solamente definir cuales son los bienes del Estado que pueden constituir patrimonio de un fideicomiso de financiamiento y las condiciones según las cuales su operación no constituye deuda pública estatal.

Por otra parte, el hecho de que el Congreso de Sonora delimite en una Ley el conducto o vía mediante o desde la cual el Estado podrá adquirir financiamiento no implica que se esté invadiendo la atribución del Congreso Federal de legislar en materia de comercio; y desde luego es claro que dicha operación de financiamiento, cuando se realice, deberá apegarse a toda la normatividad mercantil que para el caso tenga establecida el Congreso de la Unión mediante una o más leyes federales.

En cuanto al argumento relativo a que con ello se viola el principio de anualidad del presupuesto, sobre la base de la que hasta en tanto se aprueben los ingresos cada año, lo que en realidad se está mandando al fideicomiso son expectativas de derecho y no un bien propiedad del Estado; se sostiene que este es un alegato sin sentido lógico, pues si lo que se "manda" a un fideicomiso de financiamiento son solamente expectativas de derecho, como dicen los demandantes, será en todo caso un punto que deberán evaluar los financistas que accedan a intervenir en el mismo, sin que el punto sea o implique un problema de tipo constitucional.

La realidad es, sin embargo, que no son expectativas de derecho lo que se afecta al fideicomiso de financiamiento, sino recursos provenientes de ingresos plenamente sustentados en las leyes de ingresos correspondientes.

7.- *Por lo que se refiere al séptimo concepto de invalidez, a través del cual los demandantes, en esencia, sostienen que el Decreto número 63, violentó en forma directa la Constitución Local y la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora e, indirectamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al crear, por una parte, un régimen de excepción al no considerar como deuda pública lo que la propia Ley de Deuda Pública de la Entidad considera que sí lo es y al desincorporar, por la otra, ingresos futuros sin que éstos hayan sido autorizados anualmente por el Congreso Local; se señala, en primer lugar, que es jurídicamente impensable que la Ley de Deuda Pública de la Entidad, considere deuda pública lo que la propia ley establece que no lo es; precisándose, además, que es atribución del Poder Legislativo determinar en un momento dado cuáles son las obligaciones que serán deuda pública del Estado y cuáles, de modo que la definición del caso encuadra perfecta y exactamente en la regulación constitucional respectiva y; en segundo lugar, que resulta evidente que no se desincorporarán ingresos futuros sin autorización previa del Congreso, toda vez que es éste quien determinará, en ejercicio de su facultad presupuestal anual, los ingresos que afectarán a favor de los fideicomisos de financiamiento previstos por la normatividad impugnada.*

8.- En cuanto al argumento que hizo valer la parte demandante en el octavo concepto de invalidez en el sentido de que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública de la Entidad, contraviene al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el fideicomiso de financiamiento es un ente ajeno a los Poderes Constitucionales, con características similares a los organismos autónomos, por lo que vulnera el principio de división de poderes; se precisó que ésta cae por su propio peso, toda vez que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo queda facultado para constituir fideicomisos de financiamiento, éste sólo lo puede hacer con aprobación previa del Poder Legislativo, lo que, muy al contrario de crear un ente ajeno a los Poderes constitucionales, en realidad fortalece el sistema de contrapesos implícito en la división de poderes al ser necesaria e indispensable la participación tanto del Ejecutivo como la del Legislativo para la materialización de dicho fideicomiso.

Por otra parte, es imposible imaginar siquiera al fideicomiso de financiamiento como un ente ajeno e incluso por encima de los poderes constituidos, cuando ha quedado evidenciado que dicha figura fiduciaria estará invariablemente sujeta a las normas legales relativas a transparencia, vigilancia y fiscalización del gasto público y a la aprobación del Legislativo por lo que respecta a los recursos que le serán asignados.

9.- Finalmente, por lo que se refiere al planteamiento que hicieron valer los demandantes en el noveno concepto de invalidez, a través del cual señalan que los artículos 19 BIS de la Ley de Deuda Pública, 1 y 5 del Código Fiscal y 6 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal 2007, todas del Estado de Sonora, contravienen los principios de destino de las contribuciones y de legalidad, al pretender, por una parte, que a los recursos de los fideicomisos se les destine para otros fines distintos al de solventar los gastos públicos y, al establecer, por la otra, que se autoriza el manejo de los recursos a instituciones de crédito o entidades mercantiles, siendo que sólo los empleados de Hacienda pueden manejar los caudales del Estado; se señala que contrariamente a lo precisado por los demandantes, el Decreto en cuestión establece claramente que los ingresos que seleccione el Congreso del Estado como patrimonio de un fideicomiso de financiamiento deberán tener precisa e invariablemente como destino, la realización del gasto público.

Lo anterior es así, en virtud de que los recursos públicos que se le asignen al fideicomiso de financiamiento servirán para que el Estado pueda allegarse recursos que se utilizarán para atender las demandas ciudadanas que determine el Congreso del Estado en ejercicio de su facultad soberana de asignación del gasto público.

QUINTO.- Informes rendidos por el Gobernador y Secretario General de Gobierno del Estado.

Por su parte, el Gobernador del Estado de Sonora y el Secretario de Gobierno de la Entidad, en esencia, manifestaron lo siguiente:

1.- La actuación del Ejecutivo del Estado de Sonora en el proceso legislativo que culminó con la publicación de las normas impugnadas fue estrictamente apegada a lo prescrito por los artículos 56, 79, fracción I y 82 de la Constitución Política de Sonora, que establecen como obligaciones del Gobernador, la de promulgar sin demora las leyes, decretos y acuerdos, ejecutarlos y hacer que se ejecuten y suscribir las leyes, decretos y demás documentos propios de su función con el refrendo del Secretario de Gobierno.

Asimismo, se pudo constatar que el proceso legislativo que culminó con la aprobación de las normas impugnadas cumplió rigurosamente con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Sonora; pues en su momento, las iniciativas del caso fueron presentadas ante la Legislatura Local por quienes tienen conferida la atribución legal para hacerlo en los términos del artículo 53, fracción I, de dicha Carta Fundamental Local; dicha iniciativa fue turnada a Comisión Legislativa para su dictaminación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 55 del mencionado ordenamiento constitucional; una vez dictaminada la iniciativa, fue sometida a votación del Pleno Cameral, siendo aprobada por mayoría absoluta de sus integrantes en sesión celebrada el día catorce de agosto de dos mil siete y remitida a este Poder Ejecutivo para su sanción y publicación inmediata tal y como lo previene el artículo 56 de la Ley Constitucional en cita.

Finalmente, al corroborar que el proceso legislativo se desahogó con apego a las disposiciones constitucionales invocadas y que el contenido del Decreto respectivo se encuentra en armonía con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Constitución Política del Estado de Sonora, se determinó aprobar dicho acto legislativo sin formular observaciones, procediendo a sancionarlo y publicarlo de manera inmediata, tal y como lo disponen los artículos 56, 57 y 79, fracción I, de la Constitución Política de Sonora.

2.- El Decreto en cuestión, regula en esencia un modelo novedoso y eficaz para que la Administración Estatal obtenga financiamiento y atienda de manera eficiente sus funciones públicas, en condiciones mucho mejores a las obtenidas mediante los procedimientos financieros tradicionales, al establecer:

- a)** La atribución para que el Poder Ejecutivo Estatal constituya fideicomisos públicos denominados "de financiamiento" que, por razón de su naturaleza, se organizarán de manera distinta a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

- b) *La función de dicho fideicomiso será obtener recursos mediante financiamiento externo, el cual podrá consistir en la burzatilización de futuros flujos públicos a través de la emisión y venta de bonos.*
- c) *Las obligaciones que se lleguen a adquirir por conducto de este fideicomiso con motivo de los financiamientos respectivos no serán considerados deuda pública del Estado y, por consiguiente, tales financiamientos no comprenderán recursos públicos distintos a los que aporte el Estado al propio fideicomiso.*
- d) *Los recursos que el Estado afectará a los fideicomisos provendrán de ciertos impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, incentivos o algún otro ingreso, que legalmente se pueda disponer, según lo determine el Poder Legislativo en cada ocasión.*
- e) *La constitución del fideicomiso de financiamiento, los recursos y montos que se afectarán a su favor, el monto del financiamiento y el destino que el Poder Ejecutivo dará a los recursos que se obtengan del financiamiento correspondiente requerirán siempre de la autorización expresa del Congreso del Estado.*

Específicamente las normas generales que se discuten con la acción de inconstitucionalidad del caso encuentran pleno sustento en los artículos 6, 16, 41, 116, 117, fracción VIII, 124 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones:

- a) *El decreto regula aspectos específicos de la administración y gobierno interior del Estado.*
- b) *El decreto no otorga atribuciones al Estado para asumir obligaciones a favor de gobiernos, sociedades o particulares extranjeros, ni para pagar obligaciones en moneda extranjera, y mucho menos fuera del territorio nacional.*
- c) *El decreto implica que la operación de los fideicomisos de financiamiento se regulará por leyes emitidas por el Congreso de Sonora.*
- d) *El decreto establece que los conceptos y montos del financiamiento correspondiente serán fijados por la legislatura del Estado de Sonora.*
- e) *El decreto prescribe que toda información que generen los fideicomisos de financiamiento será de acceso público, en tanto los recursos que se aporten a dichos fideicomisos se considerarán públicos para efectos de transparencia y rendición de cuentas.*
- f) *En ejercicio de la atribución constitucional otorgada a las legislaturas de los Estados para fijar las bases para que los Estados y Municipios contraten obligaciones o empréstitos, el Decreto determina cuáles obligaciones serán consideradas deuda pública estatal y cuáles entes públicos podrán generar deuda pública estatal.*
- g) *El decreto previene que los recursos que se destinen a los fideicomisos de financiamiento deben ser aprobados por el Congreso Local, el cual conserva invariablemente su atribución constitucional de determinar anualmente el destino del gasto público.*
- h) *El decreto ordena que los fideicomisos de financiamiento se sujeten a todas las disposiciones legales en materia de transparencia, vigilancia y fiscalización del gasto público.*

SEXTO.- Opinión del Procurador General de la República.

El Procurador General de la República al momento de formular su opinión, en esencia, manifestó lo siguiente:

1.- En relación con los planteamientos que hacen valer los demandantes en el sentido de que los artículos 2, 3, fracciones II, IV y VIII y 19 Bis, tercer párrafo de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, transgreden lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se precisó que antes de emitir una opinión al respecto, era necesario precisar los alcances de dichos preceptos constitucionales.

En primer lugar, se señaló que por deuda pública se deben entender los adeudos del Estado o de los entes públicos descentralizados o territoriales (sic), consistentes en obligaciones de dar sumas de dinero por una relación contractual o por imperio de la ley; o bien, con motivo del otorgamiento de garantías reales o personales.

Así las cosas, se estableció que un gobierno puede incurrir en endeudamiento por diversas razones, sin embargo, dentro de las más comunes encontramos:

- a) *La satisfacción de necesidades temporales por insuficiencia de ingresos del gobierno respecto de su gasto.*
- b) *El enfrentamiento de emergencias derivadas de catástrofes naturales o guerras.*
- c) *El financiamiento de nacionalizaciones, ya sea de empresas dedicadas a sectores prioritarios o a la estatización de la Banca.*

- d) *Obra pública para la reactivación de la economía en fases de recesión y crisis para la continuidad del crecimiento.*
- e) *Políticas gubernamentales, como la compraventa de papel público por parte del Banco Central.*

Finalmente, se precisó que la Enciclopedia Jurídica Mexicana define al empréstito como un mutuo, a la luz de lo dispuesto en los artículos 2384 y 2393 del Código Civil, en donde el mutuo es el contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad, con la posibilidad de estipular el pago de un interés.

Acto seguido, se citó el texto del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la exposición de motivos del veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, de donde se observa que fue voluntad del Constituyente Permanente:

- *Introducir cambios con el propósito de dar precisión y claridad ante las diversas formas de cómo en esta época se compromete el crédito público.*
- *Ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, con el propósito de fijar las bases de un ejercicio razonable de esas facultades.*
- *Las inversiones públicas productivas que se realicen, impulsarán, sin lugar a dudas, la actividad económica regional y urbana, favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales con los que se amorticen los créditos en los plazos en que se haya diferido el pago.*
- *La creación de nuevos modos de financiamiento del gasto público y el aumento de la recaudación fiscal que se producirá como consecuencia, aumentarán la capacidad de pago de los Estados y Municipios.*
- *Las Legislaturas de los Estados fijarán las bases conforme a las cuales pueden contraer deuda pública, aprobarla, reconocerla y, en su caso, mandarla a pagar.*

Del análisis del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se observa que existe una prohibición específica para que los Estados y Municipios contraigan de manera directa o indirecta obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o particulares extranjeros que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Asimismo, el numeral en cita dispone que todas las deudas, obligaciones o empréstitos que contraten los Estados y Municipios deberán tener como fin la inversión pública productiva, incluyendo aquellas que contraigan las entidades de las administraciones públicas paraestatales o paramunicipales, atendiendo a las bases legales que emitan las legislaturas en materia de deuda pública y únicamente por los conceptos y hasta por los montos que aprueben anualmente en sus presupuestos.

Ahora bien, partiendo del principio establecido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los Estados cuentan con todas las facultades que no se encuentran reservadas expresamente a la Federación, es de señalarse que del análisis del artículo 117, fracción VIII, constitucional, no se desprende una atribución exclusiva de la Federación para determinar los conceptos integrantes de la deuda pública de los Estados, por lo que en ese sentido, el Congreso del Estado de Sonora, tiene atribuciones exclusivas para poder determinar qué conceptos deben integrar su deuda pública, atendiendo a las bases que fije la misma Legislatura Local.

Así, cuando la Constitución Federal otorga a las Legislaturas de los Estados la atribución de fijar las bases para que los Estados y Municipios contraten obligaciones o empréstitos, la única limitante que debe existir es en el sentido de que ni las obligaciones ni los empréstitos se contraigan con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros; que no se paguen en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; que su destino sea para inversiones públicas productivas y por los conceptos y hasta por los montos que fije cada legislatura en el presupuesto respectivo.

De ahí que los Congresos Estatales, ya sea a través de un acto formal y materialmente legislativo o materialmente administrativo pero formalmente legislativo, pueda mandar reconocer qué forma parte y que no forma parte de la deuda pública de un Estado.

En este contexto, la facultad constitucional de las legislaturas locales para fijar las bases conforme a las cuales los Estados pueden contraer obligaciones o empréstitos y, en general, para autorizarlos a que contraigan deudas, implica un mecanismo constitucional de control legislativo sobre el Poder Ejecutivo en materia de empréstitos, pues si bien estos créditos son contratados por éste, corresponde al Legislativo la facultad de dar las bases para su celebración, aprobarlos reconocerlos y, en su caso, mandarlos a pagar.

De esta forma, dicha facultad debe entenderse como una atribución para reconocer, no reconocer o reconocer parcialmente la deuda, pues de otra forma la atribución no tendría sentido toda vez que si se entendiera como invariablemente como imperativo, no pasaría de ser una formalidad sin objetivo y, por ende, dejaría de operar este importante mecanismo de control legislativo en materia de endeudamiento.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la disposición que consagra el principio de legalidad, conforme al cual todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente, constar por escrito y estar debidamente fundado y motivado.

Así, tomando en consideración que los poderes públicos se encuentran sujetos a la ley, debe estimarse que el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, ya que éste se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal, por lo que el órgano legislativo, lejos de ser ilimitado, encuentra límites constitucionales que, en caso de ser vulnerados, resultarán en la invalidez de sus actos.

En este sentido, el Congreso del Estado de Sonora se encuentra obligado a observar las disposiciones que la Constitución Local y las leyes ordinarias establecen para modificar cualquier ordenamiento jurídico vigente en el Estado.

Así las cosas, tratándose de los actos legislativos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la garantía de legalidad –fundamentación y motivación– se satisface cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento, está constitucionalmente facultado para ello, es decir, cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

1.1.- Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que los accionantes sostienen que los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, son inconstitucionales, en primer lugar, en virtud de que impiden considerar deuda pública a cualquier obligación directa y contingente derivada de empréstitos o créditos a cargo del fideicomiso que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, creando una excepción; en segundo lugar, en atención a que excluyen de la exigencia de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 19 del ordenamiento legal en comento, a aquellos fideicomisos que el Poder Ejecutivo constituya que no fueran considerados como entidades paraestatales; en tercer lugar, dado que atendiendo a la naturaleza del concepto de deuda pública, el legislativo no podría por decreto declarar que la contratación de obligaciones o empréstitos por parte de fideicomisos que no sean paraestatales no será deuda pública, pues el carácter de lo que es deuda depende de sí el cumplimiento de tal empréstito u obligación compromete o no directa o indirectamente a la hacienda pública, sin depender de la organización o estructura organizativa del ente que la contrate y; finalmente, ya que permiten que el Ejecutivo, sin cumplir con los requisitos que establece la Ley de Deuda Pública y sin contar con la autorización del Congreso del Estado, contraten empréstitos a nombre del Estado y comprometer la hacienda pública, en los casos en que ello lo haga a través de los fideicomisos de financiamiento, sin embargo, dichos planteamientos resultan infundados en atención a lo siguiente:

Los artículos 64, fracciones XXVII y XLIV y 84 de la Constitución Política del Estado de Sonora, entre otras cuestiones, establecen, por una parte, que es facultad del Congreso del Estado de expedir leyes concernientes a la administración y gobierno interior de la Entidad en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas y derogarlas y hacer efectivas sus facultades; por la otra, que para el despacho de los asuntos del orden administrativo del Poder Ejecutivo del Estado, la administración pública será directa y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado y; por último, que es atribución del Poder Legislativo del Estado de Sonora de autorizar al Ejecutivo Local a fin de que contraiga deudas a nombre del Estado, fijándole las bases a que debe sujetarse, sin contravenir lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora establece las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos o financiamientos que formen parte de la deuda pública del Estado y de sus Municipios, así como la afectación en garantía o como fuente de pago de las participaciones en ingresos federales y demás ingresos que correspondan al Estado y sus Municipios.

Con base en dichas facultades, el Poder Legislativo del Estado de Sonora emitió la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en cuyo artículo 47, se estableció que el Poder Ejecutivo de la Entidad, podrá constituir fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, cuyo patrimonio podrá incluir, además de los recursos estatales, recursos federales o provenientes del sector privado.

De esta forma, podemos concluir que el Congreso del Estado de Sonora sí tiene atribuciones para determinar en concordancia con lo dispuesto por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuales obligaciones serán consideradas deuda pública estatal y cuales entes públicos podrán generar deuda pública estatal.

En ese sentido, el Congreso del Estado de Sonora determinó en el artículo 2, fracción V, de la ley de Deuda Pública de la Entidad, que la deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales en los que el fideicomiso sea el estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales o las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.

Por tanto, resulta evidente que todas aquellas obligaciones que asuman los entes públicos distintos a los enunciados en el párrafo anterior, tal como sería el caso de los fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, no constituyen deuda pública.

1.2.- *Por otra parte, el Congreso del Estado de Sonora determinó en el artículo 3, fracción IV, del ordenamiento legal en comento que deuda pública estatal es la que contraiga el Estado como responsable directo y como avalista o deudor solidario de las entidades paraestatales; así como las obligaciones que contraigan en forma directa las entidades paraestatales, siempre que correspondan a las previsiones señaladas en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.*

Asimismo, señaló que no constituyen deuda pública las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento.

De lo anterior se puede concluir que el Congreso del Estado de Sonora sí tiene atribuciones para determinar a través de una ley, en concordancia con los parámetros establecidos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución federal, cuáles obligaciones serán consideradas deuda pública estatal y cuáles entes públicos podrán generar deuda pública estatal y cuáles no.

Así tenemos, que en términos del artículo 2 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, sólo pueden constituir deuda pública las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo del Estado, Municipios, organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los entes públicos señalados.

En ese sentido, contrario a lo manifestado por los accionantes del presente medio de control constitucional, es incuestionable que el Congreso del Estado de Sonora, al emitir el Decreto número 63 y en especial los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley de deuda Pública del Estado de Sonora, actuó conforme al ámbito de sus atribuciones y en términos de lo establecido tanto por la Constitución Federal como por la Local, por lo que resulta claro que dicho órgano colegiado no se excedió del marco de sus facultades ya que actuó bajo el amparo de las normas legales que atribuyen a su favor la facultad de poder determinar que puede constituir deuda pública y que no.

Ahora bien, por lo que hace a la motivación, se aprecia que las reformas impugnadas contenidas en el decreto 63 obedecieron a la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado de Sonora para lograr, por una parte, el establecimiento de un conjunto de reglas especiales que permitan la adquisición de recursos mediante el financiamiento de activos, garantizando dichos financiamientos con los activos mismos y evitando que estas operaciones sean consideradas deuda pública; por la otra, la modificación del régimen de afectación de ingresos públicos y, por último, el establecimiento del método de recaudación de los ingresos del Estado, de las entidades paraestatales, de los municipios y de las entidades paramunicipales, para que ésta sea realizada por medio de los mecanismos financieros necesarios que garanticen la recaudación misma y el destino de los ingresos recaudados, lo que demuestra que en el caso concreto, se regularon circunstancias sociales que ameritaban ser jurídicamente reglamentadas.

En consecuencia, con la emisión de las normas que se tildan de inconstitucionales no se contradicen los numerales 16, párrafo primero, ni 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que dichas disposiciones únicamente se limitan a determinar cómo se constituye la deuda pública, cuáles son los entes públicos que podrán generarla y qué se entiende por deuda pública estatal.

Por otra parte, resulta infundado el argumento de los accionantes en el sentido de que el Ejecutivo del Estado de Sonora sin cumplir con los requisitos establecidos en el numeral 19 de la Ley de Deuda Pública de la Entidad y sin autorización del Congreso del Estado, puede contraer obligaciones o empréstitos a través de la celebración de fideicomisos no organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Lo anterior es así, en virtud de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, así como de la lectura que se realice a la Cláusula Décima Primera del Dictamen que emitió la Primera Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora, se puede observar que tanto los bienes o derechos que constituirían el patrimonio fiduciario del fideicomiso de

financiamiento, el monto del financiamiento respectivo y el destino final que el Estado le dé a los recursos que se obtengan con motivo del financiamiento, requerirá de la aprobación del Congreso del Estado de Sonora, por lo que no es cierto que con las reformas impugnadas se les exente de la autorización del Congreso del Estado de Sonora.

En virtud de lo anterior es que debe declararse infundado el presente concepto de invalidez en lo que respecta a la alegada en el sentido de que los artículos 2 y 3, fracción II, transgreden lo dispuesto por los artículos 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

1.3.- Ahora bien, por lo que se refiere a la presunta inconstitucionalidad del artículo 3, fracciones IV y VIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se señala que el planteamiento en cuestión, resulta infundado, en virtud de tal como ha quedado precisado con antelación, corresponde al Congreso del Estado determinar cuales obligaciones deben ser consideradas como deuda pública estatal y cuales no, por lo que no puede tacharse de inconstitucional el hecho de que la Legislatura Local hubiere señalado que no constituyen deuda pública ni empréstitos, las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento.

Lo anterior es así, en virtud de que con independencia de que en la exposición de motivos del dictamen de la Primera Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora de dicha reforma no se hubieran expresado las razones que justifiquen el porqué no constituirán deuda pública aquellas obligaciones contraídas por los entes públicos a través de fideicomisos integrados por recursos de sus haciendas públicas, en los cuales no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento; lo cierto es que dichas fracciones se apegan a lo dispuesto en la Constitución Federal, en virtud de la facultad que tiene el Congreso del Estado de Sonora para determinar cuáles obligaciones serán consideradas deuda pública estatal y cuáles no, así como cuáles son los entes públicos que podrán generar deuda pública estatal.

Por lo tanto, el Congreso del Estado de Sonora no estaba obligado a señalar en la exposición de motivos del dictamen elaborado por la Primera Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora, los argumentos que justificarán la mencionada exclusión, pues tratándose de actos legislativo, la motivación se satisface al regular circunstancias sociales que ameritaban ser jurídicamente reguladas, sin que sea necesario el que se especifiquen expresamente todas las razones que tuvo el legislativo para legislar de esa manera y no de otra.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que en el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se establece que en los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fuesen suficientes para efectuar dicho pago, correrá exclusivamente a cargo de los acreedores o de los terceros que hayan asumido el riesgo respectivo, por lo que no originarán deuda pública.

En este sentido, los acreedores que accedan a intervenir como fideicomisarios en los fideicomisos de financiamiento deberán decidir si asumen el riesgo o no.

Así las cosas, se pone de manifiesto que contrariamente a lo aducido por los accionantes, la autoridad demandada al emitir el Decreto que contiene la reforma al artículo 3, fracciones IV y VIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, actuó en el ámbito de sus atribuciones y con estricto apego al marco constitucional federal y estatal.

Finalmente, por lo que se refiere al argumento relativo a que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública de la Entidad, al señalar que los fideicomisos de financiamiento no constituirán deuda pública, transgrede los principios de legalidad y certeza jurídica que prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que su contenido se contrapone a lo señalado en el artículo 13 de dicha Ley, en donde se establece que las obligaciones que asuman dichos fideicomisos deberán inscribirse en el Registro Estatal de Deuda Pública, se señaló que el mismo resulta infundado, en virtud de que no existe la contradicción aducida, puesto que si bien es cierto que en el primero de los numerales señalados se desprende que los fideicomisos de financiamiento no constituirán deuda pública y en el otro de los preceptos se señala que sí pueden constituir deuda pública y que por ello es necesario que la misma sea inscrita en el Registro Estatal de deuda pública, no menos cierto es que el Congreso del Estado de Sonora tiene atribuciones para determinar, en concordancia con los parámetros establecidos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuáles obligaciones serán consideradas deuda pública y cuáles no.

De esta forma, al estar el patrimonio del fideicomiso no considerado como deuda pública, luego entonces no tenía porqué inscribirse en el citado registro, de modo que devienen infundados los argumentos que hicieron valer los diputados que intentaron la acción.

2.- En relación con los planteamientos que hacen valer los demandantes en donde, en esencia, sostienen que la creación de los fideicomisos de financiamiento contraviene lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión pues es facultad privativa de la Federación regular todo lo relativo a actos de comercio, se estableció que el mismo resulta infundado, en virtud de que si bien es cierto que el Congreso Federal tiene facultades para legislar en toda la República sobre actos de comercio, también lo es que el Congreso del Estado de Sonora a través del Decreto 63 que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de la Ley de Poder Ejecutivo, de la Ley de 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 Fiscal y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 2007, todos del Estado de Sonora, no está legislando sobre actos de comercio, sino únicamente define, cuáles son los bienes del Estado que pueden constituir patrimonio de un fideicomiso de financiamiento y las condiciones según las cuales su operación no constituye deuda pública estatal.

El hecho de que el Congreso del Estado de Sonora establezca en la legislación de la Entidad el supuesto mediante el cual el Estado podrá adquirir financiamiento no implica que se esté invadiendo la atribución del Congreso de la Unión de legislar en materia de comercio, de ahí que sí el legislador de Sonora estableció una forma distinta de los fideicomisos públicos que tiene encomendados, esto no significa que a través de este mecanismo esté legislando sobre actos de comercio, pues la figura del fideicomiso tal y como se encuentra prevista en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito sigue operando en los mismos términos que como la creó el legislador federal.

Por tanto, resulta claro que cuando se constituyan dichos financiamientos, deberá apearse a toda la normatividad mercantil que para el caso tenga establecida el Congreso de la Unión en materia de actos de comercio mediante las leyes federales, lo que revela lo infundado de su planteamiento.

3.- En cuanto a la presunta inconstitucionalidad de los fideicomisos de financiamiento al desincorporar bienes tangibles de los entes públicos del Estado, se estima necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en suplencia de la queja, analice lo dispuesto por el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, en términos de lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, en virtud de que igual que a nivel federal, el Congreso del Estado de Sonora determinó cuales son los bienes de dominio público de la entidad que son inalienables e imprescriptibles.

Esta situación genera una violación a lo previsto en el numeral 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que se rompe con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público de la Entidad.

En efecto, en atención a que la norma establece que los entes públicos podrán afectar al fideicomiso bienes tangibles e intangibles, sin hacer distinción o limitación alguna, situación que resulta incorrecta pues, como ya se mencionó, los bienes de dominio público del Estado son inalienables e imprescriptibles.

Por tanto, al prever el artículo impugnado que se podrán afectar en fideicomiso todos aquellos bienes que tengan dichas características trae como consecuencia que todos los bienes que constituyen el patrimonio del Estado pueden ser enajenados, y si el texto constitucional prohíbe la enajenación de aquellos bienes que forman parte de éste, luego entonces es claro que la norma que hoy se cuestiona no se ajusta al texto constitucional.

Así las cosas, la norma secundaria que rige la materia de bienes de la entidad, indica qué bienes pueden ser objeto de uso, aprovechamiento y explotación lo cual puede llevarse a cabo mediante el otorgamiento de concesiones, lo que no sucede en el caso que nos ocupa, en atención a que se desincorporan los bienes del dominio público que forman parte del fideicomiso de financiamiento, sin que exista una transmisión de dominio a través de un título de concesión para esa afectación, lo cual redundaría en una trasgresión a los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad previstos en la Constitución Federal y en la correspondiente Ley de Bienes y Concesiones del estado de Sonora.

Es decir, se trata de bienes que por su naturaleza, no pueden ser objeto de actos de comercio, entre los que se incluye el fideicomiso de financiamiento, por tanto, el pretender alienar un bien de esta índole resulta violatorio del artículo 27 constitucional y, por ende, se debe declarar la inconstitucionalidad del numeral 19 BIS, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, en la parte relativa a la desincorporación de los bienes tangibles de los entes públicos del estado.

4.- Por lo que se refiere a la presunta inconstitucionalidad del numeral 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora al crear un ente ajeno a los poderes constitucionales, se precisó que dicho planteamiento resulta infundado, toda vez que el fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio –bienes o derechos– a

una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio y, en el caso concreto, el fideicomiso de financiamiento, reúne las características de un fideicomiso, por lo que no es dable considerarlo como un organismo constitucional autónomo, es decir, no se encuentra establecido directamente en la Constitución Local y como consecuencia, no mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, no cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera y no atiende funciones primarias y originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, por lo que hace al argumento en el sentido de que la exposición de motivos de la adición de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se desprende que se permite a los acreedores de los fideicomisos de financiamiento tener control sobre la aplicación de los recursos derivados del activo financiado, el mismo resulta infundado, en virtud de que con la constitución de un fideicomiso se crea un patrimonio de afectación, ya que los bienes destinados al mismo, serán sólo objeto del contrato celebrado y quedarán exentos de la acción de acreedores del fiduciante o fiduciario, por tanto los acreedores no pueden intervenir en el control mismo.

En este sentido, es el fideicomitente quien determina el fin u objeto del fideicomiso y el destino que se le dé al mismo, por lo que resulta infundado que se afirme que son los acreedores quienes tienen el control de dicho contrato.

En razón de lo anterior, no existe violación al principio de división de poderes establecido en el numeral 116 de la Carta Magna, pues con la creación del fideicomiso de financiamiento no se está interfiriendo de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora.

De la misma forma, tampoco se consideran vulnerados los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal pues, de conformidad con las facultades que tiene el Congreso del Estado, éste puede a través de la legislación secundaria, establecer la creación del fideicomiso de financiamiento, tal y como aconteció en el presente caso.

5.- *Por lo que se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos quinto, sexto y séptimo, relativos a la adición que se hace al numeral 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, a la reforma a los artículos 1, primer párrafo, y 5, segundo párrafo, y a la derogación del párrafo tercero del ordinal 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, así como a la reforma que se llevó a cabo al artículo 6 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Entidad para el Ejercicio Fiscal de 2007, por contravenir el principio constitucional de destino de las contribuciones y, por ende, el principio genérico de legalidad, se estableció que el mismo es infundado, en atención a las siguientes consideraciones:*

En primer lugar, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que el concepto de gasto público tiene un sentido social y alcance de interés colectivo, que es y será siempre que lo proveniente de las contribuciones se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o con los servicios públicos.

En segundo lugar, se precisó que el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, determina que los fideicomisos de financiamiento no constituirán fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni fideicomisos públicos paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora; así como que su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal; haciéndose la aclaración de que si bien es cierto que el fideicomiso de financiamiento es privado, no menos cierto lo es que el destino de los recursos son a gasto público; de modo que no es cierto que el financiamiento de dicho negocio jurídico, ni los fines de su objeto, no sirvan para cubrir una parte del gasto público, tal como se puede constatar con la simple lectura que se realice del Artículo Cuarto del Decreto que autoriza al Poder Ejecutivo del Estado a celebrar un fideicomiso de financiamiento en virtud del cual se emitirán valores que serán colocados en el mercado bursátil y a afectar al fideicomiso de financiamiento ingresos presentes y futuros derivados de la recaudación de varios impuestos.

En consecuencia, y en atención a los imperativos contenidos en dichos preceptos jurídicos, es evidente que, contrariamente a lo manifestado por la minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Sonora, la creación del fideicomiso de financiamiento no es violatorio del artículo 31, fracción IV ni del numeral 12, fracción IV de la Ley Fundamental del Estado.

Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que, del análisis del propio artículo 19 BIS que se impugna se desprende que los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso de la Entidad, entre ellos la construcción de obra pública, de ahí que no se actualice una violación al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, por el destino de gasto público que se les da.

Por lo anterior, es infundada la violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal y al correspondiente 12, fracción IV, 84, 86 y 87 de la Ley Fundamental del Estado de Sonora que arguyen los promoventes se ven transgredidos.

Por otra parte, en cuanto al argumento en el sentido de que los entes públicos podrán afectar las contribuciones en fideicomisos de financiamiento los cuales no constituirán fideicomisos públicos paraestatales, no paramunicipales, el mismo resulta infundado, toda vez que de conformidad con las facultades que tiene establecidas el Congreso del Estado de Sonora, no existe impedimento constitucional ni legal para determinar que las contribuciones puedan ser afectadas a través del fideicomiso de financiamiento, y que éstas no formen parte de los entes públicos paraestatales, ni paramunicipales.

Por lo que hace a la manifestación en el sentido de que la operación interna de esos fideicomisos, y por ende, su recaudación, administración y aplicación de las contribuciones, será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal, sujetando dichas contribuciones a un simple contrato, no a la ley, y a disposiciones mercantiles, financieras y bursátiles, todas de orden privado, se precisó que la misma es infundada, toda vez que el hecho de que Congreso de la Entidad, con base a las facultades conferidas en la Constitución Política del Estado de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Sonora, hubiere señalado que la recaudación, administración y aplicación de las contribuciones, será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal, no significa que el fideicomiso de financiamiento quede a la deriva y sin ningún control, en atención a que los actos que deriven del mismo, son regulados tanto por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito como por la Ley de Fiscalización Estatal.

Por tanto, el hecho de que no se establezca un control no quiere decir que no se ajuste a lo que dice la ley, ni que las facultades de los entes públicos en el estado queden mermadas pues las atribuciones que el fideicomiso tiene no son oponibles a las facultades constitucionales que tienen los órganos públicos estatales en materia de fiscalización de las cuentas públicas.

Por lo que hace al argumento relativo a que la autonomía de gestión sobre las contribuciones es tal, que los fideicomisos de financiamiento, pueden a su vez afectar estos recursos hacia otros fideicomisos de financiamiento, es una circunstancia que, como ya fue estudiada con anterioridad, el Congreso de la Entidad puede determinar de acuerdo a las facultades que le otorgan, tanto la Constitución Federal como la del Estado de Sonora.

En cuanto a que las contribuciones, afectadas a los fideicomisos de financiamiento, se consideran desincorporadas temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, pasando al patrimonio del fideicomiso de financiamiento destinándolo exclusivamente al cumplimiento de sus fines, se estableció que por el sólo hecho de manejar recursos públicos, serán objeto de fiscalización, a través de la revisión de la Cuenta Pública, lo que demuestra que su argumento resulta infundado.

Por cuanto a que las modificaciones también prohíben el otorgamiento de estímulos fiscales o las cancelaciones de créditos fiscales respecto a contribuciones, y a sus accesorios, afectadas a fideicomisos de financiamiento, es de señalar que dicho argumento resulta infundado, en atención a que la fiduciaria, en primer término, no es una autoridad y, en segundo lugar, no cuenta con las facultades para otorgar estímulos o cancelaciones de créditos fiscales, de ahí que resulte correcto como lo señala la norma impugnada que los fideicomisos de financiamiento no puedan llevar a cabo dichos actos.

Lo anterior, en atención a que es la autoridad hacendaria del estado la única facultada para llevar a cabo este tipo de cuestiones y no así la fiduciaria en el fideicomiso de financiamiento.

Por lo que hace al argumento relativo a que las contribuciones, y sus respectivos accesorios, no serán considerados ingresos y egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente, es de mencionar que efectivamente, no pueden ser considerados como tales, en atención a que son desincorporados temporalmente de los bienes del ente público de la entidad, lo que no quiere decir que dichos recursos no pueden ser fiscalizados a través del órgano Auditor Superior de Fiscalización del Congreso.

En cuanto a que las modificaciones no sólo permiten que la recaudación, administración, determinación y cobranza de los ingresos del Estado de Sonora se efectúe a través de instituciones de crédito, sino que además de entidades mercantiles, que autorice la Secretaría de Hacienda, es de señalar que dicha situación no resulta contraria a la Constitución Federal, pues se trata de coadyuvar a la función de la hacienda del estado, de recaudación de impuestos.

Por tanto, el hecho de que la norma contemple que la recaudación, administración, determinación y cobranza sea por conducto de las instituciones de crédito que determine la Secretaría de Hacienda de la Entidad, no trae como consecuencia que se violente algún artículo de la Constitución Federal, pues el Congreso Local a través de un acto formal y materialmente legislativo, puede determinar quiénes deben ser recaudadores del fisco estatal.

Finalmente, se aduce que los fideicomisos de financiamiento no se incluyen dentro de las normas anuales de planeación y presupuestación, lo cual es infundado, en atención a que no son incluidos, toda vez que se trata de contratos que no constituyen fideicomisos públicos.

Lo anterior es así, en virtud de que al tratarse de un fideicomiso privado los fondos que constituyen el patrimonio del mismo no pueden ser considerados como deuda pública, en atención a que se trata del financiamiento de activos de los entes públicos de la entidad.

SEPTIMO.- Cierre de instrucción.

Desahogado lo anterior, fue cerrada la instrucción y los autos enviados al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversas disposiciones legales del Estado de Sonora.

SEGUNDO. Oportunidad.

Por razón de orden, en primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Conforme a este artículo, el cómputo del plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

El Decreto número 63, que contiene el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora, de la Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, del Código del Estado de Sonora y de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año dos mil siete, se publicó el martes catorce de agosto de dos mil siete en la Edición Especial número seis del Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora; por lo que, el plazo de treinta días naturales para ejercitar esta vía inició el miércoles quince de agosto y concluyó el trece de septiembre de dos mil siete.

En tal virtud, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil siete (según se aprecia del sello que aparece en la parte superior del reverso de la foja noventa y uno de este expediente), debe tenerse por presentada en tiempo.

TERCERO. Legitimación.

A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia, en su parte conducente disponen:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

...

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos...

De dichos numerales se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo; es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- 1) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal.
- 2) Que dichos promoventes representen cuando menos, el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal; y
- 3) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

En el caso, suscriben la demanda Florencio Díaz Armenta, Francisco García Gámez, Emmanuel de Jesús López Medrano, Carlos Amaya Rivera, Leticia Amparano Gámez, Irma Dolores Romo Salazar, Susana Saldaña Cavazos, Oscar René Téllez Leyva, Enrique Pesqueira Pellat, Jesús Fernando Morales Flores, Zacarías Monroy Yocupicio, Darío Murillo Bolaños, Edmundo García Pavlovich y Petra Santos Ortiz, Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora.

A foja ciento cuarenta y ocho del expediente en que se actúa, obra la certificación por parte del Diputado Reynaldo Millán Cota, en su carácter de Secretario y del Oficial Mayor del Congreso del Estado de Sonora, en donde certifica que los ciudadanos que han quedado precisados en el párrafo anterior, ejercen sus funciones y facultades en calidad de Diputados integrantes de esa Legislatura.

Así, si conforme al primer párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, el Congreso Local, se integra por treinta y tres diputados, de los cuales catorce firmaron la demanda, que equivalen aproximadamente al cuarenta y dos por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo, es evidente que sobrepasan el porcentaje mínimo requerido para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad. Adicionalmente, la normatividad impugnada, según se aprecia el medio informativo oficial en que fue publicada, efectivamente proviene del órgano legislativo del que forman parte los legisladores firmantes.

Por todo lo anterior, se concluye que los diputados que presentaron esta acción de inconstitucionalidad sí cuentan con legitimación procesal para promoverla, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de la materia.

CUARTO. Fijación de los alcances de la impugnación.

Antes de proseguir con el análisis del caso, es importante advertir y precisar que si bien los promoventes en el capítulo de su escrito inicial señalan bajo el rubro de “Norma General cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado” que impugnan, sin distinción, el “Decreto No. 63 ” mencionado páginas atrás, mismo por el que se reformaron un cúmulo de leyes locales y cuyo contenido se conoce, según dicen los promoventes, como el “Plan Sonora Proyecto”, lo cierto es que no todas las disposiciones legales introducidas o modificadas por tal decreto legislativo a todos los cuerpos legales afectados por el mismo pueden tenerse como normas impugnadas en la presente Acción de Inconstitucionalidad, pues tal manifestación debe a su vez vincularse con el resto del contenido del escrito en el expresan lo que consideran sus conceptos de invalidez.

En efecto, como lo indica su propio nombre, el Decreto Número 63 en referencia modificó e introdujo disposiciones en los siguientes ordenamientos:

- 1) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.
- 2) Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Sonora.
- 3) Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Gasto Público del Estado de Sonora.
- 4) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles de la Administración Pública Estatal del Estado de Sonora.
- 5) Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.
- 6) Código Fiscal del Estado de Sonora.
- 7) Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año 2007.

La lectura integral del escrito presentado por los legisladores promoventes permite advertir que no hay impugnación enderezada contra normas de todos estos ordenamientos, sino que los alcances de su impugnación sólo se dirigen hacia los últimos tres cuerpos legales mencionados. Más específicamente:

1) De la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, de la que se impugnan:

- El texto reformado y/o introducido en la misma en los artículos:
 - Artículo 2 (primer concepto de invalidez)
 - Artículo 3, fracción II (*primer concepto de invalidez*); fracción IV y fracción VIII (*segundo concepto de invalidez*)
 - Artículo 19-bis (*tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo concepto de invalidez*);

2) Del Código Fiscal del Estado, el texto reformado y/o introducido por el Decreto número 63, en los artículos (ver noveno concepto de invalidez):

- art. 1, primer párrafo;
- artículo 5, segundo párrafo; y derogación de su 3 párrafo;

3) De la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, la reforma ocurrida al artículo 6 (ver noveno concepto de invalidez) y 11.

Los preceptos antes señalados serán objeto de pronunciamiento por este Tribunal.

QUINTO. Sobreseimiento parcial.

Este Alto Tribunal, de oficio, estima que en el caso concreto se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete, toda vez que han cesado sus efectos jurídicos.

En efecto, el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:...

V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

Del contenido del artículo reproducido, se advierte que este tipo de asuntos son improcedentes cuando hubieran cesado los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual implica que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos.

Así lo ha sustentado este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 54/2001, publicada en el tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, página ochocientas ochenta y dos, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, aplicada por analogía, cuyo texto es el siguiente:

CESACION DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. *La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.*

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que en el caso concreto los demandantes están planteando la invalidez de la reforma a los artículos 6 y 11 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete, cuyo texto es del tenor literal siguiente:

Artículo 6.- ...

Para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece esta Ley de Ingresos por los conceptos antes mencionados, el contribuyente deberá obtener en todos los casos el recibo oficial o la documentación, constancia, acuse de recibo electrónico u otros medios que para acreditar el pago de créditos fiscales establezca la Secretaría de Hacienda a través de disposiciones de carácter general. Las cantidades que se recauden por estos conceptos se concentrarán en la Secretaría de Hacienda, o en el caso de los fideicomisos de financiamiento previstos en el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se concentrarán con el fiduciario correspondiente, y deberán reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de las oficinas recaudadoras como de la propia Secretaría.

...

Artículo 11.- ...

Este fondo se integrará con los recursos consolidados provenientes del aumento de la recaudación fiscal sobre el presupuesto establecido en la Iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado para instituir el presente ordenamiento, en lo correspondiente a los conceptos de ingresos señalados en el artículo 1o. de esta Ley, apartado A, fracciones I, II numeral 3, III numerales 2 y 8, V numerales 6 y 11 a 17 una vez deducidos los recursos que correspondan a los municipios en los términos del artículo 2o. de esta Ley.

...

De lo anterior se desprende que el Congreso Local, por una parte, estableció que para que tenga validez el pago de las diversas prestaciones fiscales que establece la propia Ley de Ingresos, el contribuyente deberá obtener en todos los casos el recibo oficial o la documentación, constancia, acuse de recibo electrónico u otros medios que para acreditar el pago de créditos fiscales establezca la Secretaría de Hacienda a través de disposiciones de carácter general; por la otra, señaló que las cantidades que se recauden se concentrarán en la Secretaría de Hacienda, o en el caso de los fideicomisos de financiamiento previstos en el artículo 19 BIS de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, se concentrarán con el fiduciario correspondiente, y deberán reflejarse cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de las oficinas recaudadoras como de la propia Secretaría y, finalmente, precisó la forma en que se integraría el fondo a que hace alusión el artículo 11 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que este Alto Tribunal ha sentado el criterio de que en relación con las leyes de ingresos rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar el Estado durante un ejercicio fiscal, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo tiene la obligación de enviar al Congreso Local la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto.

En consecuencia, si este tipo de leyes tiene vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad en relación con la reforma a dichos preceptos jurídicos, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tienen efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer respecto de dicho acto en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.

Resulta aplicable por identidad de razón al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004, que fue sustentada en la novena época por este Alto Tribunal y que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, marzo de 2004, página 957, misma que es del tenor literal siguiente:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYO LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la

Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria.

Ahora bien, en virtud de que en este asunto no se invoca causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice algún otro, se prosigue en el análisis de los temas de fondo respecto de las normas precisados en los incisos 1) y 2) del considerando precedente.

SEXTO. Análisis del artículo 19-bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

Este Tribunal Pleno encuentra que el precepto impugnado es violatorio de la Constitución, específicamente, de lo establecido por los artículos 117, fracción VIII, 116, y 134, por las razones que a continuación se exponen, mismas que en parte recogen algunas de las manifestaciones hechas por la minoría legislativa promovente, y en otra son advertidas y hechas valer por este Tribunal en suplencia de la queja, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de esta atribución jurisdiccional. Para iniciar el estudio de constitucionalidad, es de precisarse que el texto del precepto impugnado dice:

Artículo 19 BIS.- Los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos, mediante la celebración de contratos de fideicomiso denominados fideicomisos de financiamiento, los cuales no constituirán fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni fideicomisos públicos paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora; su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal y se sujetarán a lo previsto en el propio contrato de fideicomiso y en las disposiciones mercantiles, financieras y bursátiles que correspondan. Los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, a su vez, podrán afectar el patrimonio del fideicomiso de financiamiento respectivo a otros fideicomisos, los cuales también serán considerados fideicomisos de financiamiento para los propósitos de esta Ley.

Los bienes, tangibles o intangibles, así como las 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 de financiamiento se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, y durante todo el tiempo que permanezcan en vigor dichos fideicomisos de financiamiento, los mismos formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines.

Mientras dure la desincorporación a que se refiere este párrafo, a menos que se establezca otra cosa en el fideicomiso de financiamiento respectivo, no se otorgarán estímulos fiscales ni se cancelarán créditos fiscales respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos accesorios, participaciones, incentivos o demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de

financiamiento. Por virtud de lo anterior, mientras se mantenga dicha desincorporación, los ingresos derivados de los bienes, tangibles o intangibles, o de las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos afectados no serán considerados ingresos ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerados como egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente, salvo que deberá considerarse como ingreso, el remanente del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento que pudiera corresponderle a dicho ente público, según fuera el caso.

En los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fuesen 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. No obstante, lo anterior, el ente público correspondiente puede convenir en sustituir todos o algunos de dichos bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos, o en contribuir adicionales, sin que ese convenio constituya deuda pública. El financiamiento respectivo se regirá por las normas aplicables de derecho civil, mercantil, financiero y bursátil que correspondan. El compromiso que conforme a los fideicomisos de financiamiento asuman los entes públicos para sustituir los bienes y derechos, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos no generará deuda pública para el ente público respectivo.

Las decisiones fundamentales sobre la disposición del patrimonio del fideicomiso de financiamiento se regirán por el contrato constitutivo en tanto no contravengan la ley aplicable.

La afectación a que se refiere el primer párrafo de este artículo así como la celebración de los fideicomisos de financiamiento respectivos requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado. Los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso. En la aprobación antes señalada o en acto posterior, el Congreso podrá autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes, tangibles o intangibles, las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, o que un fideicomiso de financiamiento constituya otro fideicomiso de financiamiento.

6.1. Violación a los Artículos 117, fracción VIII y 116 constitucionales.

El artículo antes reproducido, según puede apreciarse de su literalidad, establece un mecanismo a través del cual el fideicomitente (una entidad pública de las que el propio artículo refiere), puede recibir financiamiento a través de la estructura jurídica, denominada por el legislador local como "fideicomiso de financiamiento".

Con base en tal figura jurídica, las entidades *públicas* ahí señaladas pueden afectar en fideicomiso alguno de los bienes ahí señalados y recibir financiamiento del fideicomiso mismo, mediando la celebración de un cúmulo de actos jurídicos que no es el caso detallar por ahora. No obstante lo estructurado de la operación en comentario, ésta, en esencia, es una operación de financiamiento que, por estar referida al financiamiento de Estado, forma parte del rubro del endeudamiento público. En esta virtud, debe guardar conformidad con el marco constitucional que rige este segmento de las finanzas del Estado.

Más específicamente, toda vez que el precepto impugnado forma parte de un orden jurídico estatal y forma parte del régimen del financiamiento de las entidades públicas de ese orden, es preciso advertir que encuentra regulación constitucional directa en la fracción VIII del artículo 117.

Siendo así, es a partir de este precepto que en primer orden debe emprenderse el análisis de constitucionalidad incoado. En la parte conducente, el precepto constitucional en referencia dice:

Artículo 117. *Los Estados no pueden, en ningún caso:*

...

VIII. *Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Este precepto, por razones históricas y de técnica normativa que no es el caso abordar, está redactado a modo *prohibitivo*; como concretándose al establecimiento de meras limitaciones o campos proscritos de la libertad configurativa del legislador local y del margen de acción de los gobiernos estatales. Sin embargo, pese a su redacción original, a través de sucesivas reformas, ha venido albergando contenidos no sólo de orden prohibitivo para los poderes estatales, sino también contenidos de orden facultativo, tanto de ejercicio obligatorio como de ejercicio potestativo. Precisamente, es el caso de la fracción VIII citada, cuya evolución acusa un desarrollo que pasó de contener una norma prohibitiva, a ser un espacio normativo que reúne tanto normas prohibitivas, como normas facultativas.

La fracción VIII en comentario, ahora contiene el marco constitucional más directamente aplicable al tema del financiamiento de los gobiernos estatales y municipales; aunque, es importante anticiparlo, no es el único componente del marco constitucional que rige el tema. Sus contenidos normativos, pueden desdoblarse en varios segmentos, a saber:

1. **La prohibición de obtener endeudamiento externo.** Esta prohibición está prevista en el párrafo primero de la fracción VIII en comentario. Conforme a ésta, se prohíbe a los Estados y Municipios a recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independiente de quién funja como acreditante); o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con independencia de la nacionalidad de la partes o la moneda en que se pacte la operación).
2. **La exigencia de destino necesario del financiamiento.** El Constituyente al normar la facultad de los Estados de acceder a financiamiento, si bien expresamente estableció que estos podrían acceder a financiamiento, fue muy claro en dejar expedita y circunscrita esta posibilidad a aquellos casos en que el financiamiento fuese destinado para *inversiones públicas productivas*. Así, el acceder a financiamiento sería constitucionalmente válido sólo de darse esa aplicación a los recursos.
3. **El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales.** Quedó establecido constitucionalmente que el régimen atinente a la deuda que adquiriera el Estado sería aplicable a la administración descentralizada.
4. **Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento.** Se estableció un marco de facultades compartidas en la materia entre los Ejecutivos y el Poder Legislativo estatal, conforme al cual se definieron facultades, tanto de ejercicio potestativo como de ejercicio obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad, conforme al cual:
 - a. Al Poder Legislativo Estatal:
 - Le fueron atribuidas expresamente *facultades legislativas* para legislar en la materia de deuda pública local.
 - Le fueron atribuidas *facultades de orden presupuestal*, consistentes en aprobar los conceptos y hasta por los montos de la deuda pública local que fijen anualmente en los respectivos presupuestos.
 - b. Al Poder Ejecutivo y, en su caso, a los Municipios, se les impuso, para la obtención y ejercicio del financiamiento:
 - El deber constitucional de sujetarse a la normatividad local que fuera expedida.
 - El deber constitucional de sujetarse a la autorización del Congreso Estatal, tanto de conceptos como de montos.
 - El deber de informar, al rendir la cuenta pública, del ejercicio que se haya hecho de lo anterior al propio Congreso.

¿A qué responde este conjunto normativo? Un repaso a los antecedentes de este precepto, nos arroja luz acerca de los fines que el constituyente persiguió con esta normatividad, lo que permite una mejor intelección del mismo. Los antecedentes legislativos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política son:

- **Constitución de 1917**

El dieciocho de diciembre de mil novecientos uno, se realizó una adición al entonces artículo 111 de la Constitución Política de mil ochocientos cincuenta y siete, en donde se estableció la prohibición para los Estados de emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la relativa a contratar préstamos con gobiernos extranjeros y a contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.

Dichos postulados fueron retomados por el Poder Constituyente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de mil novecientos diecisiete, ahora en la fracción VIII del artículo 117, al señalar:

“Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.”

- **Reformas de 1942**

Posteriormente, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, se modificó la redacción de dicha fracción para quedar (se subraya la porción modificada):

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.”

Dado el alcance de esta modificación, se obvia mayor comentario acerca de ello.

- **Reformas de 1946**

En el año de mil novecientos cuarenta y seis, el texto fue otra vez reformado. Destacadamente, se adicionó un segundo párrafo a dicha fracción, en el que, a modo de expresión prohibitiva, se estableció que los Estados sólo podrían celebrar empréstitos para la ejecución de obras *destinadas a producir directamente un incremento en sus ingresos*. Se estableció:

“Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.”

Adviértase que el establecimiento de esta norma, *a modo de prohibición*, se traducía así, en una limitación importante para la libertad de acción gubernativa de los Estados y Municipios; pues, acceder a financiamiento resultaba así una actividad que, en principio, no estaba permitida por el Pacto Federal a los Estados ni a los municipios, pero que resultaba, exceptuable, es decir permisible, cuando se diera la condición ahí precisamente señalada: que fuera para obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Acerca de esta importante reforma, la exposición de motivos que acompañó la iniciativa, presentada por el Ejecutivo Federal, decía:

“Ruego a ustedes se sirvan dar cuenta a esta H. Cámara con la iniciativa que formula mediante esta nota el Ejecutivo de mi cargo para que se reformen los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que recojan el principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el local o el Municipal, no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito. Se exceptúan solamente, por razones obvias, los empréstitos que el Gobierno Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada

así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión, así como las emisiones que tengan que hacerse con propósitos de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.

Este proyecto se funda, principalmente, en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, pues de ese modo no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado con un aumento correlativo de riqueza, sino que además se sentará una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse.

No significa lo anterior que el Estado deba abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensable para la comunidad por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento en los ingresos públicos. Esas obras se han hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.

En realidad la presente iniciativa no hace sino recoger, elevándola a la norma constitucional, una regla de sana política que desde el año de 1934 ha inspirado a los Gobiernos nacionales. En efecto, los empréstitos de caminos, de riego, de ferrocarriles, de electricidad, de puertos libres, de obras públicas, han tenido siempre un destino de la naturaleza indicada en párrafos anteriores; en cuanto a los empréstitos locales en su casi totalidad han obedecido a fines semejantes. Por el contrario, varios de los empréstitos contratados durante el siglo pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las dificultades que de ellos derivaron para el país.

Como es lógico, el Gobierno no piensa que en esta materia sea posible ir más allá que a la determinación de ciertas notas generales. No puede pensarse en una correspondencia exacta ni en cuanto al monto de los ingresos frente a las obligaciones contraídas, ni menos aún en los plazos en que los incrementos de rentas se esperan respecto a los que fijen los compromisos. Mucho quedará confiado en consecuencia a la discreción del Gobierno, como debe ser para que la acción pública pueda ajustarse a las diversas situaciones de la economía nacional y el crédito público pueda jugar el papel que todos le reconocen hoy. Naturalmente, también, y así quiere dejarlo dicho el Gobierno en forma muy clara, el control del cumplimiento de las normas que se proponen será de orden exclusivamente político y estará por entero confiado al Congreso respectivo. Nunca podrá darse, por ello, el caso de que se discuta la legalidad de títulos de deudas públicas mexicanas invocando el destino dado a los fondos obtenidos por el Estado.”

La reforma pues buscaba que el rehabilitado crédito público tuviera límites sanos, cuya aplicación permitiera o diera lugar a su propio pago y no se dejara a futuras generaciones cargas sin medios con que afrontarlas. Así, haciendo alusión a indeseables experiencias pasadas, se exigía que el crédito se destinara a la ejecución de obras que *directamente* provocaran un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito; y se distinguió que aquellas obras que no generaran estas rentas debían seguirse realizando, pero con recursos propios del Estado.

En torno a dicha iniciativa, en el dictamen de la Cámara de Origen, se dijo lo siguiente:

“Se aduce como fundamento la consideración de que, habiéndose logrado la rehabilitación del crédito público, conviene limitar el uso del mismo por parte del Estado, a fin de que no caiga sobre las generaciones futuras un peso no compensado con el aumento correlativo de riqueza y de sentar una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse; y se dice igualmente que, como consecuencia de la reforma en proyecto, no se trata de abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensables para la comunidad, por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento de los ingresos públicos, sino que seguirán ejecutándose con los recursos obtenidos de los impuestos.

Sobre estos particulares la Comisión estima conveniente reafirmar, en forma expresa, el criterio que seguramente orienta la iniciativa presidencial que comentamos, en el sentido de que pudiendo el Estado -Federación, Estados y Municipios- disponer de

crédito para la ejecución de aquellas obras que directamente produzcan un incremento en sus ingresos está en aptitud de dedicar un mayor volumen de sus arbitrios a la ejecución de obras útiles e indispensables para la comunidad, como son las escuelas, los centros de higiene, los hospitales, etc., lo que, si directamente no producen un aumento de tales ingresos, indirectamente sí lo originan: la escuela, porque el incremento de la cultura abre a los humanos nuevas posibilidades de desarrollo económico, y los centros de higiene, hospitales, etc., en virtud de que al mejorar la salubridad general se estimula el desarrollo de la riqueza, por mayores aptitudes para el trabajo productivo.

Por otra parte, la regla de sana política que se trata de elevar a norma constitucional, prácticamente está en uso desde hace varios años y sus resultados han sido enteramente satisfactorios."

Como se ve, la Comisión Dictaminadora estimó conveniente reafirmar, en forma expresa, el criterio relativo a que el Estado -Federación, Estados y Municipios- podría acceder al crédito cuando la ejecución de obras que *directamente* produjeran un incremento en sus ingresos; y refirió también que esto permitiría que mayor proporción de los recursos propios del Estado pudieran canalizarse hacia aquellas obras que no generaban directamente ingresos.

Asimismo, en el dictamen de la Cámara de Revisora, se dijo lo siguiente:

"Ciertamente se advierte la conveniencia de la adición a los artículos constitucionales citados y la justificación del propósito del Ejecutivo Federal, toda vez que la iniciativa limita en forma expresa tanto a la Federación, como a los Estados y Municipios, la facultad de comprometer su crédito sólo a los casos en que se trate de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la Entidad usuaria del crédito, condición ésta que, aparte de ser notoriamente provechosa para la economía de la Federación, de los Estados o de los Municipios, pone término al Estado de abuso, inseguridad y desorden que con sobrada frecuencia se presentaba anteriormente, cuando podía disponerse, y de hecho, se disponía, del crédito público para fines muy distintos, generalmente el de cubrir deficiencias presupuestales.

[...]

La carga que significaba anteriormente en cumplimiento de las obligaciones crediticias de la Federación, Estados o Municipios, se reduce al mínimo o desaparece totalmente, porque, al ser consecuencia de las obras que se realicen con los empréstitos el incremento de los ingresos públicos, esta circunstancia facilitará necesariamente la satisfacción de los compromisos que se contraigan.

Por otra parte, no se paralizará en forma alguna, en virtud de la reforma la realización de las obras útiles, cada vez más indispensables en la compleja vida de la colectividad, cuando su ejecución no entrañe aumento en los ingresos públicos, puesto que esas obras podrán y deberán realizarse, como se ha venido haciendo, con fondos obtenidos de los impuestos y no de empréstitos para cuyo pago se compromete el crédito público."

- **Reformas de 1981**

La última reforma a fracción VIII, consta en Decreto publicado el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, conforme a la cual pasó a establecer (y a la fecha establece):

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una Ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."

En la exposición de motivos que presentó el Presidente de la República a la consideración del Congreso de la Unión, se aprecia que la reforma tenía, destacadamente, como objeto fortalecer las haciendas estatales y atender la problemática en que el anterior texto constitucional estaba presentado, para poder impulsar el

desarrollo regional. Por eso se flexibilizaban las condiciones en que era permitido a los Estados acceder a financiamiento; pero, al mismo tiempo, se buscaba que el ahora más accesible crédito público *fuese ejercido disciplinada, prudente y responsablemente*. La exposición de motivos explicó:

“Cuando en 1917 se promulgó nuestra Constitución, México contaba con 15 millones de habitantes, Hoy somos cinco veces más y en pocos años llegaremos a los 100 millones de mexicanos.

Debemos, por tanto, continuar firmando las bases para que nuestro país sea propicio al desarrollo de una vida más justa, que ofrezca un mayor bienestar a todos los mexicanos y que la riqueza alcanzada con tanto esfuerzo bajo la dirección e impulso de los Gobiernos emanados de la Revolución, se distribuya de manera equilibrada y armónica en todas las regiones del País.

La política de fortalecimiento del federalismo trazada por el Ejecutivo a mi cargo, toma ese reclamo como soporte y fija como propósito el equilibrio nacional.

El objetivo de esta política es propiciar, respetando la autonomía de cada uno de los Ordenes de Gobierno, el desarrollo cabal y libre de los Estados y Municipios, para proveer el cumplimiento eficiente de las tareas que la Constitución les encomienda y para que sean promotores del bienestar de los mexicanos que residen en sus territorios.

Esta directriz, en su vertiente económica, se ha planteado como el robustecimiento financiero de los Estados y de los Municipios, para asegurar que estos cuerpos esenciales de nuestra organización política cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo con mayor intensidad y rapidez las tareas que les corresponden en el que hacer nacional.

En ejecución de esta política, se han empleado los procedimientos constitucionales apropiados de colaboración y coordinación entre los tres cuerpos básicos de Gobierno.

El mecanismo más importante es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ha permitido la armonización y articulación de la estructura impositiva nacional y, además, configurar un instrumento moderno y dinámico en el que los Estados y Municipios participan integralmente de la recaudación federal. Garantiza que las participaciones se incrementen en función de la actividad económica general y de la regional, además de que hace posible complementarlas con recursos adicionales mediante la colaboración administrativa de cada entidad.

La coordinación fiscal fija mecanismos equitativos de distribución de las participaciones, entre los que destacan el fondo complementario, concebido como un instrumento que permite equilibrar las diferencias de cada uno de los Estados, y la determinación de que los Estados coordinados en impuestos con la Federación entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que les correspondan.

La importancia del nuevo régimen se aprecia plenamente con los primeros resultados obtenidos. En menos de un año de aplicación, se han entregado participaciones por 79.165 millones de pesos, que representan un 60% más de las que corresponden a igual período conforme al sistema anterior.

El ejecutivo a mi cargo, en Iniciativa diversa, propone al H. Congreso de la Unión mejorar estas importantes medidas de participación, aumentando el porcentaje que del total de ingresos federales se destinarán a constituir el fondo complementario de participaciones, así como otros modos de colaboración administrativa que permitan, inclusive a los Municipios, aplicar disposiciones federales para coadyuvar en el cobro de ciertos ingresos de la Federación.

El otorgamiento de créditos a Estados y Municipios es otra de las acciones que el Gobierno Federal realiza para robustecer sus haciendas públicas. En esta materia, cabe destacar la actuación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., que es la institución nacional de crédito especializada para apoyar los programas de inversión pública para el desarrollo regional y urbano.

Se han venido empleando otras fórmulas de colaboración mediante la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación con los que se realizan acciones conjuntas entre la Federación, los Estados y los Municipios para la ejecución de programas de inversiones públicas de interés general y beneficio regional.

Adicionalmente se continúan otorgando créditos y apoyos técnicos y se realizan otras formas de colaboración entre Federación, Estados y Municipios a efecto de coordinar en igual sentido las acciones públicas de los tres órdenes de Gobierno.

En esta estrategia de robustecimiento de las haciendas estatales y municipales se encuentra incorporado el propósito de facilitarles el acceso al crédito público, mismo que hoy está limitado a empréstitos destinados a la ejecución de obras directamente redituables.

Al respecto, la Constitución establece en sus artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, que los empréstitos que celebre el Estado, Federación, Estados o Municipios - se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos. Solamente se exceptúan los empréstitos que la Federación tenga que realizar con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante una emergencia nacional declarada en los términos del artículo 29 constitucional.

El propósito de estas disposiciones consiste en que los empréstitos generen directamente riqueza y medios de pago suficientes. En ellas subyace la idea de que el gasto general del Estado se financie con los demás ingresos propios y de que el crédito público, por tratarse de un ingreso complementario, puede ser empleado para la ejecución de obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.

Esta regla, en su conceptualización lógica, ha partido de la premisa de que el Estado se encuentre en aptitud de dedicar porción considerable de sus ingresos propios a la ejecución de aquellas inversiones públicas productivas que, si bien no los producen de manera directa, constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas generales, generándose indirectamente impuestos y otros ingresos estatales. Este es el caso de la construcción de obras hidráulicas, de comunicaciones y otras importantes obras públicas.

La experiencia en la aplicación de este precepto constitucional ha confirmado que esta premisa es válida para la Federación, empero en el caso de Estados y Municipios ha sido notorio que la insuficiencia de sus ingresos no les ha permitido contar con esta capacidad, por lo que han visto limitadas, en grado considerable, sus posibilidades para financiar el desarrollo local y urbano mediante la realización de otras importantes inversiones productivas tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, y otras obras y servicios públicos que son demandados de manera inaplazable para satisfacer necesidades comunitarias.

Es indiscutible la necesidad de abrir nuevos mecanismos para una mejor y más equitativa asignación regional de recursos con el propósito de diversificar la actividad económica y promover el desarrollo local y urbano, pues de este modo se garantiza el crecimiento más autónomo y racional de las entidades federativas y de sus municipios.

Se estima que entre estos mecanismos, el papel del crédito público local será cada día más importante como instrumento complementario para financiar el desarrollo estatal y municipal.

De otra parte, por su importancia y significado la facultad estatal de comprometerse económicamente, debe estar sujeta a una autodisciplina que asegure su ejercicio prudente y responsable.

El Ejecutivo a mi cargo estima que es factible conciliar ambos imperativos. Con esa convicción, se presenta esta Iniciativa para que se reforme el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, replanteando ante la Soberanía Nacional esta cuestión tan trascendente para el financiamiento del gasto público de Estados y Municipios, en el que resulta menester realizar un esfuerzo no sólo de eficiencia, sino también, y fundamentalmente, de suficiencia de recursos.

Se propone, en primer lugar, reafirmar el principio constitucional de que a los Estados y Municipios les está prohibido comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros, o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Es un elemento básico en nuestra estructura federal que frente al extranjero sólo actúe el Estado Nacional. Este requisito indispensable de unidad y cohesión, trasladado al campo del crédito público, determina que la nación sólo pueda comprometerse fuera de las fronteras, en todo o en parte, a través del Estado Federal.

La Iniciativa, por tanto, introduce pequeños cambios en el modo como se expresa este principio con el propósito de darle precisión y claridad ante las diversas formas como en esta época se compromete el crédito público.

El propósito de la reforma se manifiesta en las modificaciones al segundo párrafo del precepto constitucional que nos ocupa, a fin de ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, con el propósito de fijar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades.

En esa virtud, se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas, con lo cual se comprenderá la situación actual de efectuar, prioritariamente, obras que generen directamente ingresos, y se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen recursos públicos.

Cabe hacer notar que la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que pudieran dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, quedarán claramente excluidas.

La ampliación del concepto hará posible que los Estados y Municipios puedan contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exijan un desembolso inmediato, con lo que se logrará por consecuencia, la ampliación de su capacidad de realización de los programas de gobierno.

Las inversiones públicas productivas que se realicen, impulsarán, sin lugar a dudas, la actividad económica regional y urbana; favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales con los que se amorticen los créditos en los plazos en que se haya diferido el pago. La creación de nuevos modos de financiamiento del gasto público y el aumento de la recaudación fiscal que se producirá como consecuencia, aumentarán la capacidad de pago de los Estados y Municipios.

Se propone, complementariamente, precisar las bases de un proceso que correlacione la participación que les corresponde a los poderes de los Estados en este importante campo de determinación de sus programas de financiamiento a través del crédito público.

Se exige una planeación anual adecuada de los instrumentos de financiamiento presupuestal del gasto público de Estados y Municipios, en la que se determine cuidadosamente el papel que corresponda a su crédito público.

Las bases de disciplina en el uso del crédito y de vigilancia de la capacidad de pago de Estados y Municipios consisten en señalar al Poder Legislativo local la responsabilidad de regular, mediante una Ley, la estructura y los procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos.

Las autorizaciones que en su caso se otorguen, serán determinadas año con año, por las propias Legislaturas al expedir, respectivamente, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos estatal y municipal, mediante el señalamiento de los conceptos de inversión en las obras y los servicios públicos productivos correspondientes y hasta por los importes que se fijen para cuidar de su respectiva capacidad de pago.

Al poder Ejecutivo Estatal y a los Presidentes Municipales les corresponderá el ejercicio de las autorizaciones anuales respectivas, quedando comprometidos ante el pueblo de su cabal cumplimiento al establecerse, como necesaria consecuencia, su obligación de informar y comprobar la correcta aplicación de las autorizaciones y de los empréstitos al rendir la Cuenta Pública.

Se precisa también que forman parte de la autorización respectiva y, por tanto, quedarán sujetos a los mismos requisitos y controles, los créditos y empréstitos que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas pertenecientes a los Estados y Municipios. Esta disposición aclara que dichos financiamientos integran una unidad con el crédito público directo de los propios Estados y Municipios, lo cual es indispensable prever expresamente considerando la importancia creciente de la organización paraestatal y a fin de mantener la cohesión de la estructura financiera local.

La reforma que se propone, tiene un importante significado para el robustecimiento de las haciendas públicas locales y para el financiamiento del desarrollo regional y urbano, pero no debe perderse de vista que está estrechamente vinculada con el propósito de que los órganos fundamentales de gobierno de los propios Estados y Municipios dirijan sus finanzas públicas hacia los objetivos nacionales.

Se tiene el convencimiento de que las medidas que se proponen son un paso más de apoyo al Federalismo, que es doctrina, modo de organización y de vida nacional, el cual es indispensable robustecer pues constituye el instrumento más vigoroso de que la nación dispone para trazar el camino que ha elegido y para lograr las metas que se ha fijado.”

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Origen, en torno a esta iniciativa, se indicó:

“El imperativo de mejorar la calidad de vida de los mexicanos y el afán de progreso de nuestra población, explican y justifican los intensos esfuerzos que el Gobierno de la República realiza por avanzar en la senda que la nación ha trazado.

La situación histórica de nuestro pueblo ha exigido que el avance se dé apurando el paso, buscando evitar la acumulación de las cuestiones pendientes.

Singularmente importantes y valerosos han sido los esfuerzos nacionales por solucionar las grandes demandas y reivindicaciones sociales frente a la escasez e insuficiencia de los recursos económicos para el financiamiento del gasto público.

En esas significativas y vigorosas tareas, destacan las que han venido efectuando, con digna y encomiable entereza, los Estados y los municipios del país para atender con sus propias capacidades económicas las importantes responsabilidades que la Constitución les asigna.

La historia reciente anota con claridad que las instituciones de la República persiguen romper esa insuficiencia de ingresos públicos mediante la acción concertada entre los tres órdenes fundamentales de gobierno.

Esta acción coherente y armónica ha venido demostrando una lección viva y cotidiana de la incorporación del Federalismo a nuestra esencia nacional.

Estos acontecimientos comprueban que la forma de organización política que la nación ha adoptado, es el instrumento apropiado para avanzar al ritmo que exige el crecimiento general del país y para romper la tradicional insuficiencia de los ingresos públicos.

Los mecanismos que el Federalismo mexicano ha venido estableciendo para promover en ambos sentidos el avance de la nación, apuntan la necesidad de robustecer las haciendas públicas estatales y municipales para consolidar las acciones que el momento histórico determina como indispensables: promover el crecimiento armónico y equilibrado del país y descongestionar las actividades socioeconómicas en el Valle de México.

Es por ello, que las Comisiones Dictaminadoras estiman de gran importancia la Iniciativa que el Ejecutivo Federal somete al Congreso Constituyente Permanente Ordinario para modificar la fracción VIII del artículo 117 de nuestra Constitución.

Esta propuesta recoge el sentir de los Ejecutivos Estatales que ha sido manifestado en diferentes foros nacionales, así como el de importantes sectores que se encuentran representados en este Congreso.

Ese sentir consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los Estados y municipios con recursos económicos provenientes del crédito público a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas y lograr la realización de sus respectivos programas generales de gobierno.

Hasta ahora, la disposición constitucional que nos ocupa, exige que los empréstitos estatales o municipales que se celebren, se destinaran a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos.

Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los Estados y municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades una actividad crediticia que podría ser, en congruencia con las posibilidades actuales de contratación más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional.

El propósito de esta disposición ha sido limitar el uso del crédito público para aquellos financiamientos destinados a obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.

Sin embargo, esta Comisión estima que este propósito se encuentra incorporado en un principio financiero de mayor amplitud que hace posible un ejercicio razonable de esta importante facultad estatal. Este principio consiste en que el crédito público debe ser compensado con el aumento correlativo de la riqueza, la cual indudablemente genera ingresos públicos propios. Esto se ve confirmado cuando el crédito público se destina a inversiones que inclusive de modo indirecto producen un aumento de tales ingresos.

Este es el caso de inversiones públicas productivas que constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas que producirán riqueza, e indirectamente, impuestos y otros ingresos públicos.

La finalidad de la reforma que se propone se centra en la cuestión anterior. Se persigue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y municipios, esto es, a inversiones públicas productivas.

De este modo, la reforma permite que el crédito público estatal y municipal se emplee como hasta ahora, para efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos, pero además se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen ingresos para dichos cuerpos políticos.

La ampliación del concepto hará posible que se emplee el crédito público para el financiamiento del desarrollo rural y urbano, mediante la realización de inversiones productivas tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, servicios de transporte público, centrales de abastos para la población, así como otras obras más que se reclaman de manera inaplazable, por los habitantes de las comunidades y de las ciudades del interior del país.

Señaladamente resalta en la Iniciativa, el propósito de establecer las bases de un proceso operativo y eficaz para la aprobación, administración y control de un medio de financiamiento público complementario tan delicado para las finanzas públicas como es el del crédito público estatal y municipal.

Sin duda, en este sentido y en varios más, la propuesta representa un avance sustancial para la ordenación y autodisciplina en el ejercicio de esta facultad.

En una clara visión de la participación democrática que corresponde a las legislaturas y a los ejecutivos estatales y municipales, se amplían las posibilidades de que la representación popular examine y reflexione con cuidado y responsabilidad, el papel complementario que corresponderá al crédito público en el financiamiento de los programas de gobierno.

El Poder Legislativo local asumirá con toda claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde de regular, mediante una Ley, la estructura y los procedimientos de selección de las inversiones prioritarias y de los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los ejecutivos estatales y municipales a la autorización del propio Congreso estatal, así como de las reglas para el ejercicio de los empréstitos.

Las autorizaciones que en su caso se otorguen, habrán de ser determinadas año por año por las propias legislaturas al expedir, respectivamente, las leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos estatales y municipales.

Las bases del sistema local de crédito público aseguran que su ejercicio no estará sujeto exclusivamente al arbitrio de los ejecutivos estatales o municipales, sino que tendrá como soporte la planeación, aprobación y vigilancia de las legislaturas, quienes, de conformidad con la reforma, podrán aprobar los montos y conceptos de endeudamiento que podrán ser ejercidos anualmente.

Las Comisiones unidas estiman de gran importancia la sana regla financiera que incluye la Reforma de que las autorizaciones que en su caso otorguen las legislaturas, comprenderían inclusive el endeudamiento de los organismos descentralizados y de las empresas públicas. Esta regla dará mayor cohesión y unidad al proceso de autorización, ejercicio y comprobación de los presupuestos de Estados y municipios.

De otra parte, la ampliación de la materia a la que podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admite excepción alguna, lo cual excluye claramente a endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente o de operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, no estarán autorizadas.

Finalmente, la Comisión estima apropiado que la Reforma propuesta incluya la modificación del primer párrafo del precepto que nos ocupa, pues los pequeños cambios en la redacción que se introducen, permitirán darle precisión y claridad al principio constitucional de que el crédito de los Estados o de los municipios no puede comprometerse de ninguna manera ante extranjeros, o para asumir obligaciones pagaderas en el exterior o en moneda extranjera.

Se reafirma así, la prohibición para que los Estados y municipios puedan recurrir al crédito externo en cualesquiera de sus modalidades, ya sea que se le documente con títulos de crédito, con contratos o se celebre cualquier tipo de obligaciones crediticias.

Se deja en claro, que no es posible la concertación de obligaciones crediticias en el extranjero referidas a cantidades determinadas de efectivo, a servicios o a prestaciones en especie pagaderas a plazo, inclusive en el caso de compromisos indirectos, mediante garantía o bajo cualquier otra forma, pues se busca reafirmar el principio que reserva para el Gobierno Federal la facultad de comprometer el crédito de la nación frente al extranjero.”

Como puede apreciarse, la Cámara de Origen expresó, acogió y siguió bordando sobre los motivos expuestos en la Exposición de Motivos ya aludida.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora, se precisó:

“Ahora bien, la fracción VIII del artículo 117 Constitucional prohíbe a los Estados y Municipios celebrar empréstitos a menos que se destinen a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Se considera correcto, por la propia Iniciativa, que los Estados y Municipios no puedan comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional.

Esta limitación se explica fácilmente porque compete al Estado federal representar al país ante las demás naciones y no sería adecuado que un Estado o Municipio tuviera este tipo de relaciones que podrían comprometer la Soberanía Nacional; pero, en cambio, tratándose de obligaciones o empréstitos de otro tipo aun por medio de organismos descentralizados y empresas públicas es correcto que se amplíe la esfera de acción de dichas entidades públicas si como se indica en la reforma las legislaturas de los Estados por medio de una Ley establecerán las bases y los montos de tales inversiones, de acuerdo con los presupuestos respectivos. Ya que al existir dicha facultad se amplía la posibilidad de destinar el crédito para el financiamiento del desarrollo rural y urbano al través de la realización de inversiones productivas, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura, servicios de transporte público, centrales de abasto, así como otras que demanden los habitantes de las comunidades rurales y de las ciudades del interior del país.

Además se advierte que con esta Iniciativa se da un apoyo claro al Federalismo, pues obtendrán mayor autonomía los Municipios a los que el artículo 115 Constitucional los reconoce como base de la división territorial de la República y de su organización política y administrativa.”

La Cámara Revisora pues, siguió avanzando bajo las mismas razones.

Así las cosas, queda visto que el objeto destacado de la reforma constitucional en comentario fue fortalecer las haciendas públicas y promover el desarrollo regional, despojando al crédito público local de las limitaciones que hasta ese momento pesaban sobre él por estar condicionado sólo a obras que “directamente” generaran rentas; ampliándose la posibilidad de acceder al mismo cuando este fuera para el más amplio concepto de “inversiones públicas productivas”, permitiéndose así que los créditos se pudieran destinar no sólo a obras que generaran directamente ingresos, sino también a otras que en forma indirecta generarán ingresos para dichos cuerpos políticos.

Al par de este mayor margen de poder de ejercicio del crédito que la reforma daba a los gobiernos locales, y con el objeto de hacer esta facultad una de un ejercicio más razonado y disminuir la posibilidad de ejercicio arbitrario por parte de los Ejecutivos, se introdujo también la previsión de una necesaria intervención y colaboración del Poder Legislativo en el tema del crédito público local; y se introdujeron los deberes expresos que pesan sobre los Ejecutivos Estatales y Municipios, a que se hizo alusión al inicio de esta consideración.

El principio de unidad o concentración antes aludido, fue también explicado en este proceso legislativo, bajo el argumento, según se ha visto, de no dejar duda de que la administración paraestatal es parte del Estado y por ello está sujeta al mismo marco jurídico, particularmente en materia crediticia.

Finalmente, la prohibición ya histórica de que los estados no pueden acceder financiamiento externo (por la nacionalidad del acreedor, la moneda o el lugar de pago), fue reiterada, su redacción corregida y enfatizada.

Antes de proseguir con el análisis del precepto constitucional en estudio, es importante advertir, que la fracción VIII en comentario menciona tanto “obligaciones” como “empréstitos”, y sujeta a ambos al régimen constitucional allí mismo establecido.

Esta distinción es pertinente porque si bien en estricto uso del lenguaje técnico, pueden atribuirse significados distintos a “obligación” y a “empréstito”, lo cierto es que la Constitución, en este específico contexto temático, da a ambos conceptos el mismo tratamiento constitucional; y, según permite también colegir el proceso evolutivo antes narrado, esto no puede sino entenderse como una forma de redacción normativa que tiene por intención ser comprehensiva de las distintas formas civiles, mercantiles, cambiarias o de cualesquier otra índole bajo las cuáles el crédito público pueda ser comprometido, directa o indirectamente.

En esta tesitura, resulta inaceptable considerar que, para efectos constitucionales, el crédito público resulta únicamente sujeto a los controles constitucionales que sobre él pesan, sólo cuando el Estado o los municipios adquieran ante terceros “obligaciones” o “créditos”, en el estrictamente sentido civil o mercantil del término; que, generalmente, impone una relación directa e inmediata entre dos sujetos de una relación jurídica, típica o generalmente referidos como acreedor y deudor.

El hecho de que la Constitución haga referencia a que las reglas ahí previstas aplican cuando se trate de “obligaciones o empréstitos”, y a cuando se adquieran “directa o indirectamente”, y a que imponga el mismo tratamiento a las deudas que contraiga la administración paralela, son formas normativas a través de las cuáles se manifiesta que la Constitución ha querido alcanzar con esta normatividad cualesquier estructura o figura jurídica que comprometa el crédito público, amén de la forma, complejidad o denominación bajo la cual se materialice.

Y por eso, los términos “obligación” y “empréstito”, en el terreno del crédito público y *para efectos constitucionales*, no pueden entenderse como ni limitarse a la connotación que estos términos tienen o pudieran tener en el terreno estrictamente civil o mercantil. En otras palabras, lo trascendente, lo que importa en el terreno constitucional cuando se habla de deuda pública de los Estados, es que se refiere a toda aquella operación de la que resulta el ingreso de recursos por financiamiento al Estado y un correlativo egreso de recursos públicos para solventar prestaciones que resulten relacionadas.

Ahora bien, los planteamientos de inconstitucionalidad que se hacen valer en esta Acción de Inconstitucionalidad, puede señalarse, más concretamente se ubican en el último de los cuatro contenidos normativos del precepto identificados al inicio de este capítulo considerativo. Recuérdese lo dicho páginas atrás acerca de que la fracción VIII del artículo 117, tiene cuatro principales contenidos, a saber:

1. La *prohibición* de obtener endeudamiento externo.
2. La posibilidad de acceder a financiamiento sujeto a una exigencia de *destino necesario: inversiones públicas productivas*.
3. El principio de *concentración o unidad* de las finanzas estatales.
4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local.

Así pues, se hace referencia a que los planteamientos hechos valer por la minoría legislativa promovente se inscriben en el tema de la necesaria coparticipación y relación ejecutivo – legislativo que la Constitución impone debe prevalecer en esta materia (número 4 anterior).

En efecto, la minoría promovente no pone en duda (i) si el precepto rompe con la prohibición de extranjería (número 1 anterior); (ii) ni si alguna operación crediticia en específico cumple con la condicionante de “inversión pública productiva” (numero 2 anterior), y más aún, no se combate aquí un crédito en particular, sino una ley en abstracto; (iii) y tampoco está cuestionando si el régimen constitucional y/o el legal debió haberse hecho extensivo o no al financiamiento a que accediera determinada entidad paraestatal o paramunicipal (numero 3).

En la especie, lo que la minoría legislativa acusa, gira en torno a si con el esquema de financiamiento establecido por el artículo 19-bis impugnado se rompe con el régimen de facultades y controles que en materia del financiamiento de los Estados y Municipios exige la Constitución (numeral 4 anterior). Más

específicamente aún, está en duda si bajo esa figura jurídico financiera, la ley impugnada ha vulnerado el ámbito de atribuciones de orden presupuestal que constitucionalmente tiene asignado el Poder Legislativo estatal en esta materia.

En este escenario, resulta innecesario ahondar sobre los contenidos normativos 1, 2 y 3; y será pues que este Tribunal se ceñirá, en lo sucesivo, a referirse al *esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local*, y a analizar la legislación impugnada bajo ese tamiz y el de la división de poderes a que ello alude.

La coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento local y hacienda pública

Con la reforma constitucional de 1981 al artículo 117, fracción VIII, al tiempo que se permitió a los Estados y municipios acceder a financiamiento para sus actividades en condiciones más flexibles que antaño, se estableció, un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo para el tema del crédito público, que buscaba, según quedó explicado, que el crédito público fuese ejercido disciplinada, responsable y cuidadosamente, a través de los pesos y contrapesos ahí recogidos.

En este esquema, no sobra reiterar, se definieron facultades, tanto de ejercicio potestativo como de ejercicio obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad, conforme al cual:

a. Al Poder Legislativo Estatal:

- Le fueron atribuidas expresamente *facultades de orden legislativo* para normar la deuda pública local.
- Le fueron atribuidas *facultades de orden presupuestal*, consistentes en aprobar los conceptos y hasta por los montos de la deuda pública local que fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

b. Al Poder Ejecutivo y, en su caso, a los Municipios, se les impuso, para la obtención y ejercicio del financiamiento:

- El deber constitucional de sujetarse a la normatividad local que fuera expedida.
- El deber constitucional de sujetarse a las autorizaciones antes señaladas del Congreso Estatal, tanto de conceptos como de montos.
- El deber de informar, al rendir la cuenta pública, del ejercicio que se haya hecho de lo anterior al propio Congreso.

El ejercicio compartido de las facultades en materia de endeudamiento, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo estatal, tiene un trasfondo histórico y político muy importante, que también se ve reflejado en el esquema federal. Téngase presente que hay una importante dosis de simetría entre el marco constitucional que en este rubro rige ambos órdenes jurídicos. Nada menos que el controlado y no arbitrario manejo de las finanzas públicas fue incluso motivo y justificación del origen histórico de la división de poderes misma.

El tema del financiamiento del Estado adquiere una importancia superlativa en el ejercicio del poder público porque las deudas que pesan sobre las finanzas del Estado, genéricamente entendido, comprometen el crédito público (como concepto de solvencia moral y económica que del estado tienen los terceros); comprometen hacia el futuro los recursos públicos que han de destinarse para su pago o garantía, afectándose también las cargas que se dejan a las generaciones futuras; trascienden, por supuesto, al ámbito decisorio de la aplicación o destino de los ingresos del Estado, e imprimen un rumbo importante al destino de las cosas públicas.

Por ello, en términos más actuales, las decisiones acerca del endeudamiento del Estado conciernen a todos y deben ser reflejo de un ejercicio democrático del poder. Son los gobernados quienes aportan los recursos con que dichos compromisos financieros habrán de cumplirse de momento a momento y es en beneficio de esos gobernados en que, teóricamente, se justifica la adquisición de tales obligaciones. Las consecuencias del endeudamiento, con todas las ventajas que pueda éste representar, inciden en *todos* los ámbitos de la vida nacional, como son el rumbo y proyecto de país al que se aspira, la planeación del desarrollo, la economía, el empleo, las políticas sociales, por tan solo mencionar algunas.

Este legítimo interés de todos en la hacienda pública, y, más específicamente en el rubro del endeudamiento, se ejerce desde un principio, precisamente, a través de la representación que asiste al poder legislativo; y, en sistemas bicamerales, generalmente a través de las Cámaras de Diputados. Así sucede en el ámbito federal, que no es el caso por ahora abordar; y esa misma lógica se impuso en el ámbito estatal cuando, en términos de la última reforma ocurrida a la fracción VIII del artículo 117, se procuró impulsar el desarrollo regional y fortalecer las haciendas locales, a través de la reforma al marco constitucional del endeudamiento local.

Por ello, es que resulta que en la relación ejecutivo – legislativo que rige en materia de endeudamiento, la división de poderes se hace presente, y adquiere matices importantes.

Esta coparticipación, que a la vez es corresponsabilidad, tiende a garantizar una relación constitucional de equilibrio, de pesos y contrapesos; con miras precisamente a procurar a un ejercicio responsable y cuidadoso del crédito público y en aras de proteger a la población del abuso del poder de contratar empréstitos y sus muy delicadas consecuencias, de ahí que el precepto constitucional en comentario encuentre fuerte conexión con el diverso 116, cuando establece la división horizontal de poderes a nivel estatal, a semejanza de lo que hace el artículo 49 para el orden federal.

Esta relación, que a la vez es un control mutuo, no se agota simplemente con la distribución constitucional de funciones públicas entre los poderes legislativo y ejecutivo que ahí mismo se realiza. Es preciso también que en la normatividad de desarrollo de este marco constitucional, y en los actos de aplicación que lo concretizan, este esquema constitucional se haga patente, pues sólo así se actuará de conformidad con la máxima voluntad del constituyente. De nada serviría que la Constitución así lo consagrara y que las leyes ordinarias o los actos de la autoridad lo desvirtuaran de alguna u otra manera; y para verificar el cumplimiento de lo anterior estarán expeditos los medios de control constitucional que la propia Constitución establece.

Lo antes dicho permite dimensionar la importancia y trascendencia que tienen las facultades que en materia de financiamiento público ha atribuido la Constitución a las legislaturas. Sin embargo, aun con lo importantes que son estas atribuciones, es necesario advertir que tienen a su vez limitaciones.

Por lo que hace a las *facultades legislativas* que el precepto atribuye a las legislaturas, -cuyo ejercicio por parte de la Legislatura de Sonora ha sido puesto en duda en la presente Acción de Inconstitucionalidad- debe precisarse que aun cuando la atribución constitucional de la facultad normativa implica y reconoce en el legislador local libertad configurativa, lo cierto es que ésta encuentra límites específicos y límites sistemáticos en la propia Constitución. Los específicos, se refieren a aquellos que, valga la redundancia, prevé expresamente la propia Constitución en la específica materia de endeudamiento de la hacienda pública, como son la necesaria participación en estos procesos decisivos del Ejecutivo Estatal y los Municipios. Mientras que al hablarse de límites sistemáticos, se hace referencia, en general, a todos aquellos que resultan o que son consecuencia de que esta actividad tenga por objeto, precisamente, el ejercicio y aplicación de recursos públicos, como son los artículos 134 o el 6o. constitucionales. Así, sólo a modo de guisa ejemplificativa: no podría la legislatura, a pretexto de estar facultada para normar el endeudamiento público local, despojar al Ejecutivo Estatal o los Municipios de facultades que en materia de sus finanzas la propia Constitución les atribuye (límite específico); como tampoco podría, bajo el mismo pretexto, eludir las obligaciones de transparencia, fiscalización que pesan en general, sobre el ejercicio de recursos públicos (límite genérico), independientes de su origen sea o no crediticio.

El precepto constitucional en comentario atribuye también a las legislaturas *facultades de orden presupuestal*, rubro cuyo cumplimiento también ha sido puesto en duda en la presente Acción de Inconstitucionalidad. En estrecha relación con lo que se viene expresando, debe advertirse que estas facultades son, a la vez, límites específicos a la atribución de índole legislativa que la Constitución ha dado al legislador local en esta materia. Esto es, la facultad del legislador local para normar el endeudamiento público local, tiene como acotamiento constitucional específico, el que la normatividad que se produzca deba reflejar y ser consistente con esas funciones presupuestales constitucionalmente asignadas al Poder Legislativo. La normatividad que desarrolle la facultad que asiste a los Estados para acceder a financiamiento, no puede soslayar la importante responsabilidad que la Constitución ha atribuido a la representación popular, a través del Poder Legislativo, de aprobar o autorizar "... los conceptos y hasta por los montos que fijen anualmente en los respectivos presupuestos"; antes bien, debe hacerla patente y respetarla, so pena de su invalidez.

Las facultades del Poder Legislativo de esta índole pueden desdoblarse, más detalladamente: en (i) la facultad de aprobar la asunción del crédito; (ii) la facultad de autorizar los *conceptos* del crédito; y (iii) la facultad de autorizar el *monto* o el monto máximo del crédito. Y al hablar de "crédito", se hace referencia, en general, al crédito público, a los ingresos públicos de naturaleza crediticia, más que a operaciones particulares y específicas, amén de que resultan también comprendidas.

Ahora bien, volviendo a lo antes dicho acerca de las exigencias constitucionales que pesan sobre la *facultad normativa* de las legislaturas estatales en materia de deuda pública como piso y delimitadores de la configuración normativa del legislador, es preciso tener presente que la actividad crediticia del Estado es un rubro del más grande género de las finanzas públicas, en la que entran en juego otro cúmulo de facultades a favor del Legislativo *también* de orden presupuestal, que, en consecuencia e ineludiblemente, resultan por igual ser exigencias constitucionales que deben ser respetadas por la legislación de desarrollo, en este caso, por la legislación estatal de deuda pública. Entre estas facultades están: (iv) la facultad de legislar en materia de *ingresos* públicos, que es en dónde se verá reflejado el crédito (como ingreso del Estado) y, además, es de dónde provendrán generalmente los fondos para pagarlo; y (v) la facultad, en el caso de los Congresos Estatales, de *aprobar los presupuestos* de egresos, que es dónde se preverá qué ingresos destinar para los pagos y/o contraprestaciones que resulten a cargo del Estado con motivo del financiamiento.

Estas últimas facultades ciertamente no están en la literalidad del artículo 117, fracción VIII, ni están explicitadas en alguna fracción del artículo 116, pero son esenciales y parte de la relación de pesos y contrapesos entre ejecutivo y legislativo, del principio de la división del ejercicio del poder público bajo el cual está estructurado el orden jurídico estatal, particularmente en la parte inicial del artículo 116 constitucional, relación en la que, según se ha explicado, se hace particularmente presente en el tema de las finanzas públicas, y que por ende es insoslayable en materia de crédito público. Siguiendo lo antes diferenciado, se trata pues de límites sistemáticos a la facultad legislativa en comentario.

La estrecha relación entre el crédito público y el terreno presupuestal de las finanzas públicas, en opinión de este Tribunal, hace que cobre especial importancia en la especie abordar el tema del principio de anualidad que rige en materia presupuestal. Más aun, en la especie, resulte ineludible referirse a él dado que el segundo párrafo de la fracción VIII, del artículo 117, -que es la aquí destacadamente se comenta- señala que los Estados y municipios podrán contraer crédito “...por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen **anualmente** [las legislaturas locales] en los respectivos presupuestos”; y, en virtud de que en la impugnación, la minoría promovente ha considerado violado este principio presupuestal.

Conforme a este principio, los ingresos y egresos del Estado se ejercen anualmente, y de modo coincidente con el año calendario. Esta anualidad rige, en términos generales, para efectos de presupuestación, de legislación e incluso de fiscalización. Así, cada anualidad, al determinarse los ingresos y al presupuestarse los egresos del año fiscal que se trate, las legislaturas estarán facultadas para señalar: por qué conceptos habrán o podrán captarse ingresos por el Estado; así como a qué conceptos y por qué o hasta qué monto habrán de ser aplicados.

Y esto explica que cuando se trata de normas que se inscriben en temas de esta naturaleza, como la fracción VIII del artículo 117, la Constitución establezca o refiera las facultades modalizando a que sean ejercidas “*anualmente*.” La literalidad del precepto parte pues de que la presupuestación de los ingresos y egresos en los Estados está organizada de forma anual (de año fiscal, que coincide con el calendario); a simetría de lo que sucede también en el orden federal.

Específicamente en el terreno del crédito público sobre el que gira la fracción VIII del artículo 117, esto implica que en cada ejercicio y anualidad presupuestal la legislatura es la facultada para, por un lado, señalar qué y cuántos ingresos públicos de ese particular ejercicio autoriza que sean de índole crediticia; y, por otro lado, en unión con las facultades que en general le asisten en materia presupuestaria estatal, le corresponderá determinar qué y cuántos de los ingresos públicos destina para el cumplimiento de obligaciones de índole crediticia.

Al hablar del principio de anualidad presupuestal y de su presencia en la normatividad constitucional que rige el acceso a financiamiento de los Estados y Municipios, resulta importante puntualizar que lo antes dicho de ninguna manera significa que los Estados o municipios no puedan asumir, mediando las correspondientes autorizaciones, créditos cuyo plazo exceda de esta temporalidad. Una interpretación así, incluso, iría en contra de los planeación del desarrollo que impone el artículo 26 constitucional que, imposible entenderlo de otra manera, debe comprender y visualizar el Estado y las finanzas públicas a mediano y largo plazo.

Más bien, el rigor de la anualidad presupuestal que refiere el artículo 117, fracción VII, al señalar que la deuda podrá ser “... por los conceptos y hasta por los montos que las mismas [las legislaturas locales] fijen *anualmente en sus respectivos presupuestos*..”, lo que establece es que en cada anualidad presupuestal, la legislatura está en aptitud constitucional plena para decidir cuáles y qué tanto de sus ingresos de un determinado ejercicio presupuestal, -que es anual- autoriza **captar** en vía de crédito y para qué conceptos quedan autorizados esos ingresos. Lo que, como se ve, no es lo mismo que los créditos que lleguen a asumir sean o tengan que ser íntegramente pagaderos en un año.

En suma de lo anterior, es importante también señalar que el principio de anualidad presupuestal a que se viene haciendo referencia, también se traduce en que las facultades que de orden presupuestal tiene atribuidas el poder legislativo deban ser ejercidas con esa periodicidad. En el terreno crediticio, esto significa, como se ha dicho, que en cada anualidad presupuestal el Legislativo podrá decidir por qué y por cuánto o hasta por cuánto puede el Estado acceder a financiamiento; pero también que debe decidir por qué conceptos, en general, captará ingresos, **y en qué los aplicará**; rubro, este último en el que se explica su facultad de decidir qué y/o cuántos de los ingresos captados en esa anualidad autoriza sean aplicados para el pago de sus obligaciones crediticias; cuidando, por supuesto, que se cumplan las funciones fundamentales del Estado y las necesidades primarias y servicios básicos a que tiene derecho la población, tanto como el buen nombre y solvencia crediticia y moral del Estado.

Sin embargo, el principio de anualidad antes referido, aun cuando es el eje temporal sobre el que se estructuran las finanzas públicas, no es absoluto.

La propia Constitución establece algunas excepciones a él, amén de que lo haga para el ámbito federal; lo que, por lo demás, es claramente explicable en razón de que es el orden jurídico que más detalladamente se regula en este texto normativo. En efecto, la Constitución (i) permite en determinados casos la presupuestación plurianual (artículo 74, fracción IV¹); y (ii) permite en determinados casos la fiscalización ya sea antes de que se cumpla la anualidad, o abrir ejercicios ya cerrados (artículo 79).

Estas excepciones, particularmente la primera mencionada, han sido, se reitera, específicamente establecidas para el ámbito federal y, por ende, no pueden servir para fundar por sí mismas la validez constitucional de normas de un orden jurídico local. Sin embargo, sí permiten establecer que una norma local no podría ser inconstitucional cuando establezca –en un campo en el que la Constitución no lo prohíbe y, más bien, dota de libertad configurativa al legislador– una norma con similar derrotero y características; por supuesto, siempre que se actúa dentro de lo correspondientes márgenes.

Así, puede entenderse que una norma local camine en sentido semejante a la norma constitucional que rige el ámbito federal de las finanzas públicas, al estatuir situaciones de excepción al principio de anualidad presupuestal, y eso, por sí mismo no sería reprochable al legislador. En ámbitos de libertad de configuración legislativa, no podría reprocharse al legislador estatal hacer algo a semejanza de lo que ha hecho el constituyente.

En cambio, precisamente por tratarse una excepción que conlleva la importancia y trascendencia ya explicada, debe ser normada de tal manera que el esquema de pesos y contrapesos, que procuran cuidado, disciplina y responsabilidad en las finanzas públicas se haga patente y efectivo. Deben guardar cierta racionalidad con ello, a riesgo de convertirse en vacíos sin límite o nuevas reglas, más que situaciones de excepcionalidad.

Así las cosas, comprometer de antemano (en ejercicios fiscales anteriores) recursos públicos futuros para un destino específico, –“pretiquetando” pudiera decirse–, si bien es viable constitucionalmente, es una facultad que necesariamente debe estar sujeta a controles racionales que se inserten en el marco constitucional del endeudamiento y la presupuestación, de manera que permitan seguir cuidando los aspectos que éste tiende a salvaguardar; pues, de no satisfacerse lo anterior, se traducen en medios elusivos del esquema de coparticipación ejecutivo-legislativo que rige en esta materia, si no es que en medios para vaciar de contenido significativo las facultades presupuestarias del Estado, particularmente de los Congresos.

Análisis en concreto del artículo 19-bis

Establecido lo anterior, y a la luz de lo hasta aquí expuesto, ha lugar a retomar y analizar los planteamientos que, específicamente se han hecho valer como violación a los artículos 117 y 116 constitucionales.

Los legisladores promoventes aducen que la legislación impugnada resulta violatoria de la división de poderes y de las facultades que asisten al poder legislativo tratándose de la decisión de cómo se aplican los recursos públicos. Señalan que la legislación impugnada soslaya esta facultad del poder legislativo toda vez que, si bien establece que la celebración de estos fideicomisos de financiamiento sólo podrá realizarse si media autorización previa de la legislatura, queda imposibilitada para volver a decidir cómo aplicar los recursos o ingresos que generen los bienes o derechos afectados a tal fideicomiso *durante toda la vigencia del fideicomiso* y así, resulta sustraída de su esfera de atribuciones durante toda la vigencia del fideicomiso el decidir el destino de los ingresos públicos.

Textualmente, dicen que *“La reforma legal elimina la posibilidad de que por decisión gubernamental los bienes y recursos públicos afectos al fideicomiso de financiamiento puedan ser destinados a otros fines. Elimina con ello también la aplicación de aquella disposición que faculta al Poder Legislativo del Estado a definir el destino del gasto público...”*².

Arguyen también que estas disposiciones, además de violentar la esfera competencial del Poder Legislativo del Estado por lo anterior, también son contrarias al principio de anualidad que rige la presupuestación estatal y nacional en nuestro país, *“..pues permitiría continuar ejerciendo gasto público durante toda la vigencia de un fideicomiso de financiamiento.. sin que el Poder Legislativo del Estado de*

¹ Véase el actual artículo 74, fracción IV, dice:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria: las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

² Ver cuarto concepto de invalidez, página 27 del escrito inicial.

Sonora *anualmente pudiera determinar, en ejercicio de su atribución constitucional en materia presupuestaria, el monto y destino de los recursos públicos que se asignen a este instrumento financiero.*³; y que todo esto torna nugatoria su función presupuestal.

Los legisladores promoventes admiten también que la legislación impugnada sí da derecho al poder legislativo a decidir el destino de los posibles ingresos que generara el fideicomiso; pero, señalan, esta facultad que expresamente se atribuye en la legislación impugnada (al final del artículo 19-bis) no resulta novedosa pues, en realidad, corresponde al poder legislativo el decidir el destino de todos los ingresos públicos, como sería este.⁴

Es fundada la violación constitucional hecha valer, aunque por razones similares, que no las mismas, a las que hizo valer la minoría legislativa, y que se hacen valer por este Tribunal en suplencia de la queja. Para explicarlas conviene iniciar por recordar que el artículo 19 bis impugnado dice:

Artículo 19 BIS.- Los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos, mediante la celebración de contratos de fideicomiso denominados fideicomisos de financiamiento, los cuales no constituirán fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni fideicomisos públicos paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora; su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal y se sujetarán a lo previsto en el propio contrato de fideicomiso y en las disposiciones mercantiles, financieras y bursátiles que correspondan. Los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, a su vez, podrán afectar el patrimonio del fideicomiso de financiamiento respectivo a otros fideicomisos, los cuales también serán considerados fideicomisos de financiamiento para los propósitos de esta Ley.

Los bienes, tangibles o intangibles, así como las 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 de financiamiento se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, y durante todo el tiempo que permanezcan en vigor dichos fideicomisos de financiamiento, los mismos formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines.

Mientras dure la desincorporación a que se refiere este párrafo, a menos que se establezca otra cosa en el fideicomiso de financiamiento respectivo, no se otorgarán estímulos fiscales ni se cancelarán créditos fiscales respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos accesorios, participaciones, incentivos o demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento. Por virtud de lo anterior, mientras se mantenga dicha desincorporación, los ingresos derivados de los bienes, tangibles o intangibles, o de las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos afectados no serán considerados ingresos ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerados como egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente, salvo que deberá considerarse como ingreso, el remanente del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento que pudiera corresponderle a dicho ente público, según fuera el caso.

En los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fuesen 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.

³ Página 29 del escrito inicial.

⁴ Ibidem.

No obstante, lo anterior, el ente público correspondiente puede convenir en sustituir todos o algunos de dichos bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos, o en contribuir adicionales, sin que ese convenio constituya deuda pública. El financiamiento respectivo se regirá por las normas aplicables de derecho civil, mercantil, financiero y bursátil que correspondan. El compromiso que conforme a los fideicomisos de financiamiento asuman los entes públicos para sustituir los bienes y derechos, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos no generará deuda pública para el ente público respectivo.

Las decisiones fundamentales sobre la disposición del patrimonio del fideicomiso de financiamiento se regirán por el contrato constitutivo en tanto no contravengan la ley aplicable.

La afectación a que se refiere el primer párrafo de este artículo así como la celebración de los fideicomisos de financiamiento respectivos requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado. Los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso. En la aprobación antes señalada o en acto posterior, el Congreso podrá autorizar a los entes públicos la sustitución de los bienes, tangibles o intangibles, las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento, o que un fideicomiso de financiamiento constituya otro fideicomiso de financiamiento.

El esquema jurídico financiero aquí establecido, violenta el esquema colaborativo de poderes que prevén el artículo 117, fracción VIII, y 116, en materia presupuestal y crediticia, porque introduce excepciones abiertas e ilimitadas a la facultad del Poder Legislativo de acordar y disponer el destino de los bienes afectos al fideicomiso y de los ingresos que estos generen, que trascienden al equilibrio del ejercicio del poder público.

Para explicar lo anterior, en principio, es preciso advertir que el precepto impugnado reitera y, es pues conforme, con algunas de las exigencias que en materia presupuestal crediticia son mandatas por la fracción VIII del artículo 117 constitucional, como son: (i) la facultad del poder legislativo de *autorizar* la celebración de una operación de este tipo; y (ii) la de autorizar los *destinos* de los ingresos así captados, por los que podrá accederse a financiamiento por los Estados.

En efecto, el párrafo sexto del artículo 19 bis, dispone: “*La afectación a que se refiere el primer párrafo de este artículo así como la celebración de los fideicomisos de financiamiento respectivos requerirá de la autorización previa del Congreso del Estado.*”, autorización dentro de la cual resulta comprendida tanto la autorización para la celebración de la operación, como la del monto o monto máximo por la que se autorizará; y más adelante se continúa estableciendo que es facultad de legislativo autorizar, en su caso, la sustitución de lo afectado al fideicomiso. Por otra parte, ese mismo párrafo establece que “*Los recursos que los entes públicos capten bajo el esquema de fideicomiso de financiamiento se destinarán a los conceptos que determine el Congreso*”. Estas facultades no son objeto de cuestionamiento por parte de la minoría legislativa inconforme.

Sin embargo, las exigencias constitucionales que rigen en esta materia no se colman con lo anterior. Esto es, lo establecido en el precepto impugnado como facultad del Congreso, no termina de satisfacer lo constitucionalmente exigido en materia presupuestal como intervención necesaria del Poder Legislativo.

Particularmente, en el esquema jurídico financiero impugnado, el Poder Legislativo interviene antes de la celebración de la operación, precisamente para autorizarla, en los términos recién descritos, y *luego desaparece para prácticamente no tener intervención alguna en el futuro ni durante la vigencia completa del fideicomiso*. Durante todo ese lapso, el Poder Legislativo no tiene poder alguno de disposición sobre lo afectado, ni sobre los ingresos que genere lo afectado⁵, ni puede presupuestarlos o destinarlos para ningún otro propósito. Resultan pues, durante todo ese lapso, indisponibles para él las facultades de orden *presupuestario* que constitucionalmente le corresponden.

⁵ Al señalarse los “ingresos que genere lo afectado” se hace referencia a los ingresos que generan los bienes y/o derechos afectados al fideicomiso, salvedad hecha del remanente que pudiera generarse en términos del tercer párrafo in fine del artículo 19 Bis.

En efecto, el precepto impugnado establece en su propia literalidad algunas de las consecuencias jurídicas que derivan para el Estado al celebrarlas; entre estas, están las que llevan a este Tribunal a la convicción antes señalada. Véase que el precepto impugnado impone una “desincorporación temporal” del patrimonio público de lo que se afecta a estos fideicomisos, cuando dice:

Los bienes, tangibles o intangibles, así como las 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 de financiamiento se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público respectivo, y durante todo el tiempo que permanezcan en vigor dichos fideicomisos de financiamiento, los mismos formarán parte del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento destinados exclusivamente al cumplimiento de sus fines.

Esta desincorporación, es, a primera vista un tanto consecuente con lo que generalmente sucede cuando algo se afecta en fideicomiso. Sin embargo, en el caso del fideicomiso de financiamiento que se establece en el 19-bis, la “desincorporación temporal” en comentario, adquiere una dimensión constitucional de distinta y de mayor relevancia puesto que, aunado a lo anterior, hay otras consecuencias jurídicas ahí también establecidas, que a la postre llevan a que los bienes, derechos o ingresos públicos que se hayan afectado al fideicomiso resulten, -por ministerio de la ley impugnada-, *totalmente indisponibles* para el Estado, y, por supuesto, para el Legislativo al ejercer sus facultades de presupuestación de los ingresos.

Esta indisponibilidad -como se verá enseguida- es tal, que para efectos prácticos, da lugar a una situación igual o muy semejante a la que se habría presentado si lo que se *afectó* al fideicomiso hubiera sido objeto de una enajenación lisa y llana entre el Estado y el fiduciario del fideicomiso. Concretamente, en el párrafo (del artículo 19-bis) que sigue al recién reproducido, se establece que:

Mientras dure la desincorporación a que se refiere este párrafo, a menos que se establezca otra cosa en el fideicomiso de financiamiento respectivo, no se otorgarán estímulos fiscales ni se cancelarán créditos fiscales respecto de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos accesorios, participaciones, incentivos o demás ingresos que hayan sido afectados a los fiduciarios de los fideicomisos de financiamiento. Por virtud de lo anterior, mientras se mantenga dicha desincorporación, los ingresos derivados de los bienes, tangibles o intangibles, o de las cantidades percibidas por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones, incentivos y los demás ingresos afectados no serán considerados ingresos ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerados como egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente, salvo que deberá considerarse como ingreso, el remanente del patrimonio de dichos fideicomisos de financiamiento que pudiera corresponderle a dicho ente público, según fuera el caso.

Como se ve, en relación con lo que se afecta al fideicomiso, el legislador ha establecido que no pueden otorgarse estímulos fiscales ni condonarse créditos fiscales, perdiéndose así la disposición de una facultad (la de otorgar estímulos y condonar) que es en principio correlativa a la exactora; pero, sobre todo, y es lo que más se destaca en este momento, se pierde también el poder de disponer y decidir sobre el ejercicio o destino de los bienes, derechos y/o recursos fiscales afectados y/o los ingresos que estos generen, amén de la posibilidad -que es sólo una posibilidad- que la ley señala de que las partes que celebren un fideicomiso de este tipo pacten otra cosa. Esta mera posibilidad en nada cambia lo antes establecido por la norma impugnada -la indisponibilidad- como consecuencia de derecho que (opera por ministerio de ley,) ante la celebración de un fideicomiso de financiamiento.

Este mismo párrafo del precepto impugnado continúa estableciendo otras consecuencias de derecho que bordan sobre esto, y lo hacen más patente. Así, renglones más adelante, se establece que mientras dure el fideicomiso, lo afectado al mismo y, entiéndase, los recursos que generan los bienes, derechos o ingresos públicos afectados, “... *no serán considerados ingresos ni los pasivos de los fideicomisos de financiamiento mencionados serán considerados como egresos para fines presupuestarios del ente público correspondiente...*”. Esto es, cuando se realiza la presupuestación necesaria y periódica de las finanzas del Estado, ya no hay nada más que hacer, porque ya no hay -dice la ley impugnada- “ingresos” ni “egresos” sobre qué decidir, cual si estos bienes -los que se afectaron- no existieran en la contabilidad del Estado, jurídicamente hablando. Y es que al establecerse por ley que estos recursos no serán considerados ingresos públicos, se sigue, ineludiblemente, que el Poder Legislativo no tendrá sobre qué ejercer su facultad de determinar, al presupuestar los egresos.

Esta intelección del precepto impugnado se corrobora con lo que al respecto se explica en los documentos que integran el proceso legislativo que les precede. La exposición de motivos presentada por el Ejecutivo estatal, dijo:

(...) considero conveniente que el Estado, los municipios, las entidades paraestatales y paramunicipales se alleguen recursos mediante las ventajas que ofrecen diversos mecanismos de financiamiento modernos, incluyendo aquellos del mismo mercado de valores.

Sobre estos mecanismos destaca la bursatilización de activos, por virtud de la cual un activo es separado temporalmente del patrimonio del ente público que solicita dicho financiamiento, esto es, el ente público que generó dicho activo, con objeto de que este activo, junto con los recursos que genere, sirva como garantía y fuente de pago del financiamiento respectivo.

Es decir, cuando el Estado, los municipios, las entidades paraestatales y las paramunicipales utilizan la bursatilización de activos, dichos activos salen del patrimonio del ente público respectivo por el tiempo necesario para el pago de dicho financiamiento. A cambio de lo anterior, el ente público correspondiente cuenta con recursos para el cumplimiento de sus funciones públicas, sin comprometer su patrimonio, toda vez que su responsabilidad se encuentra limitada al monto del activo afectado y de los recursos generados por éste, sin que esta operación implique la asunción de deuda pública.

Para que las operaciones de financiamiento realizadas por el Estado, los municipios, las entidades paraestatales y las entidades paramunicipales con base en dichos financiamientos de activos puedan ser realizadas, es necesario que dicho ente público garantice a los inversionistas que otorgan el financiamiento y a las demás personas que obtengan un interés económico en la operación, los siguientes aspectos mínimos:

- 1. Eliminar la posibilidad de que por una decisión gubernamental estatal, el activo afecto al servicio y pago del financiamiento se destine a otros fines o no sea suficiente;**
- 2. Mitigar, en la medida de lo necesario, la posibilidad de que por una decisión del gobierno federal, el activo afecto al servicio y al pago del financiamiento se destine a otros fines o no sea suficiente;**
- 3. Que los inversionistas que otorgan el financiamiento o, en su caso, la persona que garantice el pago a dichos inversionistas, tengan el control sobre la aplicación de los recursos derivados del activo financiado, durante el plazo que dure dicho financiamiento; y**
- 4. Que la aplicación de los recursos al pago del financiamiento se encuentre sujeta a los requisitos y términos previstos en los documentos constitutivos de la operación de fideicomiso respectivo durante el tiempo que fuera necesario, sin que se requieran autorizaciones gubernamentales posteriores, o de la existencia o aprobación de partidas presupuestales para tales fines.**

(...)

La iniciativa del Ejecutivo Estatal sufrió algunas modificaciones, pero en este aspecto en particular, ninguna que impida considerar válida y vigente la explicación por él aludida, hecha suya por el legislador.

Así, se advierte que en el afán de brindar más seguridad y a la vez hacer más atractivo a los acreedores o inversionistas que concurrieran a celebrar estas operaciones, el legislador, a través de la legislación impugnada, sustrajo de su propio ámbito competencial la posibilidad de que, al acordar el destino de los recursos públicos, pudiera destinarse lo afectado al fideicomiso o los ingresos que ello generaría a otro fin que fuera distinto al fideicomiso mismo, en virtud de la llamada “desincorporación temporal” y al descalificar como ingreso público para efectos *presupuestales* lo afectado y sus correlativos, al tiempo que hizo lo propio con el concepto de “pasivos” o “deuda pública”.

Esta legislación pues niega al Estado y especialmente al poder Legislativo, y a futuras legislaturas, *cualquier margen de decisión* acerca de lo que una legislatura en un determinado momento histórico afectó al fideicomiso, durante toda la vigencia de un fideicomiso, -el fideicomiso de financiamiento- inmovilizando así de manera prácticamente absoluta a las legislaturas sucesivas que medien en este lapso.

Al señalarse lo anterior, de ninguna manera pasa inadvertido para este Tribunal que el artículo 19 bis impugnado, establece la posibilidad de que se *modifique* durante la vigencia del fideicomiso, lo afectado al mismo; sin embargo, es de la convicción de que esa posibilidad de modificación no sólo **no** salva lo antes apuntado, sino que se inscribe en el mismo tenor. En primer término, porque la modificación está prevista como alternativa ante la hipótesis de que lo afectado resulte *insuficiente, inapto o inconveniente* para el pago; y ante tal situación, la propia norma categóricamente *vuelve a desclasificar esa sustitución del concepto de "deuda pública"* y quedan, al formar parte del fideicomiso de financiamiento, sujetos al resto de las consecuencias de derecho que establece el propio precepto en párrafos anteriores, mismas que ya no es el caso reiterar. Dicen las porciones normativas correspondientes del artículo 19 bis:

En los fideicomisos de financiamiento que prevean la obtención de financiamiento y en los cuales no se establezcan obligaciones directas o contingentes para los entes públicos respecto del pago de los mismos, el riesgo de que los bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos no fuesen 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. No obstante lo anterior, el ente público correspondiente puede convenir en sustituir todos o algunos de dichos bienes o cantidades provenientes de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, las participaciones y los demás ingresos, o en contribuir adicionales, sin que ese convenio constituya deuda pública....El compromiso que conforme a los fideicomisos de financiamiento asuman los entes públicos para sustituir los bienes y derechos, tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y los demás ingresos no generará deuda pública para el ente público respectivo.

Esta situación de indisponibilidad prácticamente absoluta de facultades presupuestarias en la que se deja al Poder Legislativo, es la que da pie a que se actualice la violación constitucional de que se acusa a la norma impugnada. Y es que, aún cuando el principio de anualidad presupuestal admita en determinados circunstancias excepciones, a través de presupuestaciones multi o plurianuales, lo cierto es que en la especie, el principio de anualidad presupuestaria ha sido prácticamente soslayado por completo, de manera que no puede considerarse que la legislación impugnada sea una excepción al mismo constitucionalmente válida. En otras palabras, este Tribunal encuentra que la norma impugnada está viciada de inconstitucionalidad, porque las facultades presupuestarias que constitucionalmente asisten al Poder Legislativo local han sido desdibujadas por completo por la norma en análisis.

Es importante acotar que el vicio de inconstitucionalidad en la norma no surge del hecho aislado de que el principio de anualidad presupuestal haya sido vulnerado, pues recuérdese, este principio puede llegar a admitir normativamente excepciones, en los términos explicados páginas atrás. En la especie, más bien, el quid de la inconstitucionalidad de que se acusa el precepto radica en que las facultades que han sido negadas a la legislatura por la norma impugnada la inmovilizan para disponer de lo afectado al fideicomiso así como de los ingresos que lo afectado pudiera generar, de manera tan abierta e indefinida, que prácticamente vacían de contenido significativo su facultad presupuestal, perdiéndose así el contrapeso importante que debe poder ejercer el poder legislativo en el tema de las finanzas públicas, y dejándose en manos de una situación meramente coyuntural el destino de este rubro tan determinante del quehacer estatal.

En efecto, un repaso al cuerpo jurídico en el que se inserta el precepto impugnado, así como de la Constitución local, con la que debe guardar consonancia –lo que aquí no se juzga– permite a este Tribunal establecer que para el caso del "fideicomiso de financiamiento", la excepción al principio de anualidad que impone la ley impugnada no encuentra contornos que la doten de racionalidad o de controles que permitan, que cuiden el ejercicio responsable, disciplinado y equilibrado de los ingresos y egresos públicos. Esto es en términos el precepto impugnado, al tiempo que resultan indisponibles para el Poder Legislativo sus facultades presupuestarias, generalmente de ejercicio anual, durante toda la vida del fideicomiso, no se prevén condiciones normativas que permitan asegurar que esta excepción al principio de anualidad presupuestal, que es en lo que materialmente se traduce la celebración de este tipo de "fideicomisos de financiamiento", pueda considerarse constitucionalmente lograda.

Al no prever la ley en qué casos o ante qué circunstancias es factible realizar operaciones con consecuencias de esta envergadura; al no prever la ley un límite temporal máximo durante el cual puede prevalecer esta situación; al no preverse límites máximos de los bienes o ingresos públicos afectables al mismo; al no exigirse consenso político más proporcional a la trascendencia de las consecuencias jurídicas que ahí se asumen, como por ejemplo, una mayoría más allá de la simple en el Congreso; al no permitirse excepciones algunas a la indisponibilidad que los recursos; se da paso a una situación de encogimiento o

invisibilidad del Poder Legislativo en el tema de las finanzas públicas, y se deja en amplia vulnerabilidad la posibilidad de que puedan ser atendidas las necesidades sociales que un Estado, por definición, debe tener como prioritario satisfacer, pues ello es, en origen, una de las justificaciones mismas de su existencia.

Y es que la ley impugnada, tal como está confeccionada, autoriza inmovilizar sucesivas legislaturas y tornar indisponibles ingresos públicos, ante cualesquier motivo o concepto por el que se celebren estas operaciones; inmovilizarlas, durante periodos prolongados indefinidos e ilimitados, y permitirían que las arcas públicas fueran comprometidas sin límite cuantitativo alguno, lo que puede dejar a sucesivas generaciones en situación de descubierto no sólo por los pasivos que pesen sobre ellas, sino por la inexistencia de recursos cuantitativamente significativos que repartir o con qué hacer frente a sus necesidades ante la imposibilidad jurídica de acceder a ingresos que no podrían ser aplicados de otra manera. La liberalidad pues con la que se comprometen los bienes e ingresos públicos, presentes y futuros; y la manera en que soslayaron las facultades del Poder Legislativo, no es constitucionalmente aceptable.

Al señalar lo anterior, es conveniente dejar sentado que no ha pasado inadvertido para este Tribunal⁶ que la Constitución local establece la posibilidad de afectaciones presupuestales plurianuales; sin embargo, coincidiendo este Tribunal con lo que dicen los promoventes, en esas reglas previstas para presupuestación multianual *no encuadra el fideicomiso de financiamiento*, de ahí que no puedan considerarse aplicables al caso, menos aún sustento apto para sostener su validez constitucional.

Se trata del artículo del 64, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado de Sonora y textualmente establece:

“Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

...

XXII. Para discutir, modificar, aprobar o reprobado el Presupuesto de Ingresos, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

En el Presupuesto de Egresos del Congreso deberá aprobar las partidas necesarias para solventar obligaciones que se deriven de la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal cuando dichas obligaciones comprendan dos o más ejercicios fiscales. Los gastos o pagos que deban cubrirse durante la vigencia de dicha contratación, deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos del Estado.

La contratación de las obras o servicios a que se refiere el párrafo anterior, se establecerá en términos de las leyes respectivas.

Para este efecto el Ejecutivo del Estado deberá presentar, previamente al Congreso del Estado, la información técnica y financiera que corresponda a cada proyecto, cuya afectación presupuestal multianual deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo.

Tratándose de la aprobación de recursos referidos en el párrafo segundo de la presente fracción que pretendan aplicarse durante ejercicios fiscales que trasciendan el periodo constitucional de la administración en la que se pretendan aprobar, no podrán comprometerse más del treinta por ciento de los recursos aprobados para el capítulo de inversiones en infraestructura para el desarrollo del ejercicio fiscal en que se tome la decisión.

La disposición contenida en el párrafo anterior no aplica cuando se trate de afectar recursos para dos o más ejercicios fiscales dentro de un mismo periodo constitucional de gobierno.

Como se aprecia, conforme a la Constitución del Estado de Sonora, para que proceda una afectación presupuestal plurianual, se han distinguido dos supuestos:

- 1) Cuando la afectación multianual queda comprendida dentro del periodo de la administración que la solicita, pero además, comprende 1 o 2 ejercicios presupuestales; y,
- 2) Cuando la afectación multianual excede del período de la administración que la solicita.

En el primer caso, nótese la limitante de máximo 2 ejercicios presupuestales; lo que significa que la hipótesis comprende no más de 2 ejercicios presupuestales *aunque el periodo de la administración no haya fenecido*. Las afectaciones presupuestales que estén en este supuesto, no tienen alguna exigencia particular. Hay un requerimiento importante pues, que incide en el *factor temporal* de la afectación.

⁶ Idem página 42 y siguientes de la demanda.

En cambio, en la hipótesis de que la afectación exceda de 2 ejercicios fiscales y/o el periodo de la administración que la solicita, entonces, será necesario para poderla autorizar:

- 1) Que la autorización sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes (no del quórum mínimo de asistencia) del Congreso Local; y
- 2) No podrán comprometerse más del treinta por ciento (30%) de los recursos aprobados para el capítulo de inversiones en infraestructura para el desarrollo del ejercicio fiscal en que se tome la decisión;

Esto es, se exige una mayoría específica del órgano legislativo para tales autorizaciones y se establece una limitante expresa acerca de qué tanto (quantum) de los recursos públicos pueden afectarse a la operación; exigencias estas que fácilmente se explican en el tenor de un control legislativo sobre el responsable uso y destino de los recursos públicos, al tiempo que tratan de posibilitar y reconocen que la actividad estatal debe a veces presupuestarse y organizarse por periodos más largos que los de las administraciones públicas.

Estas reglas, lo dice el propio artículo 64, han sido pensadas en que la afectación plurianual obedece a solventar obligaciones que se deriven de la contratación de obras o servicios prioritarios para el desarrollo estatal, y no están pensadas en obligaciones de pago o crediticias que asuma el Estado a través de fideicomisos de financiamiento, que, como su nombre lo dice, tienen por objeto financiar, dar liquidez al Estado, amén del destino específico que se dé a los recursos así allegados.

Al manifestarse lo anterior, este Tribunal considera importante dejar en claro que ni está juzgando la validez del precepto de la Constitución local antes reproducido –ni siquiera podría hacerlo al no estar impugnado– ni está tratando de realizar un análisis de conformidad del precepto 19-bis de la Ley de Deuda respecto al 64 de la Constitución local. Simplemente, al hacerse referencia a lo anterior, se está tratando de explicar, de justificar que ni en la ley local de deuda pública, ni en la Constitución local –que pudiera considerarse integrante del mismo sistema normativo al que se adscribe la norma impugnada, se previeron reglas que dieran racionalidad a la importante excepción de anualidad que se hace en el artículo 19-bis.

Esto permite confirmar que la regulación de que se arropó el fideicomiso de financiamiento, que básicamente es la manifiesta en el propio cuerpo del 19-bis, no refleja el ejercicio responsable, cuidado y equilibrado de las facultades presupuestarias, que debe estar presente en estos rubros; que prácticamente soslaya el principio de anualidad presupuestaria, al tiempo que no se establecieron en ley controles o exigencias que dieran lugar a que la hacienda pública se manejará con el cuidado, disciplina y equilibrio que manda la Constitución, todo lo cual torna constitucionalmente inválido el precepto en análisis.

6.2. Violación al artículo 134 constitucional.

En atención a la suplicia de la queja que se permite en este medio de control constitucional, este Tribunal advierte que el artículo 19-bis resulta también violatorio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se proceden a expresar. El artículo 134 Constitucional establece lo siguiente:

“Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Como se puede ver, el artículo 134 Constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan los Estados, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Para dichos efectos prevé que las entidades federativas tienen la obligación de establecer instancias técnicas que tengan la facultad de supervisar y fiscalizar los recursos públicos.

En otras palabras, la propia Constitución establece controles constitucionales y la obligación de establecer controles legales que tengan por objeto asegurarse que los recursos públicos sean manejados con transparencia, honradez, eficiencia, eficacia y economía.

Asimismo, requiere que la legislación que involucre el manejo de recursos públicos sea transparente, acorde con la veracidad que debe regir la gestión pública, y que permita los controles públicos que sobre los recursos públicos se exige.

Regula también la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo de los bienes económicos que integran el presupuesto y gasto público.

El artículo 134 de la Constitución federal fue reformado por última vez, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de mayo de dos mil ocho.

La exposición de motivos de la iniciativa de Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Constitución federal en materia de gasto, presentada en la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo Federal el veinte de junio de dos mil siete, señaló en lo que interesa:

“...No obstante la necesidad de dotar al gobierno de más recursos para hacer frente a los retos señalados anteriormente, el esfuerzo para proveerlos no debe recaer únicamente en sus habitantes; el incremento de la recaudación no es un fin en sí mismo, ni tampoco el destinar mayores recursos a los diversos programas públicos es justificación suficiente. El gobierno debe, en primer lugar, garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados; que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, así como que se rindan cuentas oportunamente a los propios habitantes sobre su aplicación.

En ese sentido, la reforma hacendaria que someto a consideración de esa soberanía incluye un componente fundamental: mejorar sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos -que le proveen los habitantes- del Estado para cumplir con sus fines; lo anterior, a través de mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos.

Asimismo, cabe destacar que la presente iniciativa es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual dentro del Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos, en su apartado 2.1. Política hacendaria para la competitividad, contempla

como uno de sus objetivos el contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, así como es congruente con la estrategia 1.3 de dicho objetivo: garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

1. Incrementar la calidad del gasto

Los grandes retos que el país enfrenta no se atenderán eficiente y eficazmente con el simple incremento de los recursos públicos que se destinen para dichos fines; es necesario incrementar la calidad con la que se gastan.

Para tal efecto, se propone establecer un principio a nivel constitucional para que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para el logro de resultados. Es decir, que los entes públicos fijen los objetivos que se lograrán con los presupuestos que se asignen a sus respectivos programas, y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos sea efectivamente verificado, con base en indicadores y metas específicas susceptibles de evaluar y comprobar.

Lo anterior con el objeto de que, en primer término, se mejore el diseño de las políticas públicas y de los programas gubernamentales y, por otro lado, que los recursos públicos se asignen en los presupuestos de manera más eficiente, tomando en cuenta los resultados obtenidos. Así, con base en un presupuesto por resultados se logrará que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales de un ejercicio fiscal, retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente ejercicio, aportando más elementos para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

En este orden de ideas, **se propone reformar el artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, deberán observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados.**

Asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con el objeto de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos.

Por otro lado, se propone establecer que los recursos federales que sean ejercidos por órdenes de gobierno distintos al federal, observen las bases establecidas en esta reforma.

...Además de comprometerse a apoyar el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, la Conferencia Nacional de Gobernadores apoya en específico el mejoramiento de la legislación para optimizar el proceso presupuestario y el uso de los recursos públicos, así como también se ha comprometido a lograr una mayor transparencia y equidad en materia de gasto público.

Asimismo, uno de los diagnósticos de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004, apuntaba, justamente, a la necesidad al advertir que existe una percepción generalizada, entre los mexicanos, de que los resultados tangibles en materia de gasto público parecen estar muy por debajo del esfuerzo correspondiente que realizan contribuyentes y ciudadanos en general para sufragar dicho gasto. De ahí el imperativo de poner en un primer sitio de las reformas a la hacienda pública, todo lo relativo a lograr un gasto público más eficiente, eficaz y transparente, así como una rendición de cuentas oportuna de acuerdo con resultados tangibles.

...

3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas

Es indispensable fortalecer en el país la cultura de rendición de cuentas. El gobierno debe explicar puntualmente a los habitantes la forma en que ha administrado los recursos que han sido puestos a su disposición y los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos.

Para lograr lo anterior, deben fortalecerse las obligaciones de los entes públicos para proveer información y, en general, los mecanismos de rendición de cuentas. En materia de transparencia ha habido avances importantes en los últimos años. No obstante, en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos relativos a la revisión de la Cuenta Pública, es necesario actualizarlos.

Cabe destacar que en años recientes se han presentado varias iniciativas de reforma constitucional en materia de Cuenta Pública por legisladores de diversos grupos parlamentarios, incluso se cuenta con una minuta aprobada por la Cámara de Senadores de la LIX Legislatura; todas esas propuestas coinciden en varios temas que deben actualizarse, tales como las fechas de presentación y revisión de la Cuenta Pública, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y el brindar mayor certeza jurídica sobre los alcances y resultados de la función de fiscalización, entre otros. En la presente iniciativa se recogen varios de los planteamientos realizados por los legisladores y por la propia Auditoría Superior de la Federación, y se incluyen otras propuestas para lograr los objetivos antes referidos...

Por su parte, el dictamen realizado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados, manifestó lo siguiente en relación a la iniciativa:

“...la iniciativa prevé reformas al artículo 134 constitucional para señalar que los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, observen los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, propone que los resultados obtenidos a través del ejercicio de dichos recursos sean evaluados por instancias técnicas. Lo anterior, con el fin de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos.

...Las Comisiones Unidas que suscriben dan cuenta de la necesidad de establecer principios que adecuen las actividades de gobierno a los requerimientos que la población demanda, entre los cuales la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos se constituyen como pilares fundamentales.

Asimismo, estas comisiones consideran que la realidad de México exige que su gobierno se concentre en utilizar los recursos públicos de manera tal que logre los objetivos esperados por la población, gastando de manera más eficiente los recursos. Para tales efectos, las dictaminadoras consideran necesario contar con mecanismos de evaluación que permita conocer si el curso que sigue la ejecución de sus programas es el adecuado; al mismo tiempo, proponemos fortalecer de manera importante las funciones de fiscalización de esta Soberanía, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual también cuenta con la atribución para realizar auditorías sobre el desempeño de los programas gubernamentales.

Igualmente, se estima que el solo objetivo de incrementar la calidad en el gasto no es suficiente si dicho ejercicio no se realiza de forma transparente.

Respecto al objetivo de incrementar la calidad en el gasto, las que suscriben hacen notar que es indispensable adoptar un mecanismo que permita orientar la ejecución del gasto público a la obtención de resultados de una manera eficaz y eficiente. **En este contexto se considera necesario modificar el artículo 134 constitucional para establecer los parámetros bajo los cuales deben conducirse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos.**

Ahora bien, las comisiones que suscriben consideran que las entidades federativas y los municipios deben participar también en esta responsabilidad, por lo que la aplicación de los principios citados en el párrafo anterior debe ser extensiva a los tres órdenes de gobierno.

... Por su parte, en el artículo 134 constitucional se realizan diversas precisiones para que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, quede claro que la evaluación sobre el ejercicio de los recursos públicos corresponderá a las instancias técnicas que establezcan dichas entidades, sin perjuicio de las atribuciones que, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública, incluyendo las auditorías de desempeño, son facultad de la Cámara de Diputados, realizadas a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, se incluye como un principio rector al que deberán sujetarse los órganos públicos en la administración de los recursos públicos, el de economía.

Finalmente, se realizan diversas precisiones de forma para que todos los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno estén sujetos a los principios y disposiciones a que se refiere el artículo en cuestión.”

De conformidad con lo anterior, 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 su administración eficaz, en tanto éstos se originan, por la fuente de la que provienen, y tienen como destino final, los propios gobernados.

Basta revisar los procesos legislativos de la última reforma realizada al artículo 134 Constitucional para cerciorarse de que el espíritu del Constituyente Permanente fue la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, y que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y con suma eficacia.

La reforma tuvo por objeto garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado deben destinarse a los fines para los cuales fueron recaudados, que el gasto de los recursos públicos sea eficiente, y lograr resultados tangibles para la población, que puedan ser demostrados.

Para dichos efectos se consideró imprescindible fortalecer las medidas para una rendición de cuentas oportuna y el uso transparente de los recursos públicos.

La Constitución Federal impone la obligación de establecer mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, y para garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos en la utilización de los recursos públicos.

Dicha obligación es exigible a los tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal. El Constituyente Permanente insistió en la obligatoriedad de dicha medida a los tres órdenes de gobierno. No se trató de una reforma exclusiva para el gobierno federal, sino que se hizo extensiva también a los gobiernos locales.

La intención del Constituyente Permanente fue reconocer el esfuerzo que hacen los gobernados, en general, para contribuir al gasto público, mejorando sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos públicos, incrementando la calidad del gasto, con la finalidad de lograr un gasto público más eficiente, eficaz y transparente, con una rendición de cuentas oportuna, con resultados tangibles para los ciudadanos.

Uno de los objetivos primordiales de la reforma fue fortalecer la cultura de la rendición de cuentas, explicando puntualmente a los ciudadanos la forma en que el gobierno ha administrado los recursos que ha recibido, así como, los resultados obtenidos a través de su ejercicio. La reforma buscó también fortalecer las obligaciones de los entes públicos para proveer información a la ciudadanía.

Lo anterior sienta las bases para el análisis del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, desde la perspectiva de su cumplimiento o falta de cumplimiento con los parámetros y controles establecidos por el artículo 134 de la Constitución Federal.

Ahora bien, el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora dispone, por una parte, que los entes públicos podrán afectar bienes y recursos públicos⁷ a fideicomisos de financiamiento.

Que no obstante lo anterior, los fideicomisos de financiamiento no constituirán fideicomisos públicos paraestatales, y que su operación interna será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública, sujetándose sólo a lo previsto en el propio contrato de fideicomiso, y en las disposiciones mercantiles, financieras y bursátiles que correspondan.

El artículo impugnado también establece que el patrimonio de los fideicomisos de financiamiento estará constituido por los bienes públicos que fueron afectados a dichos fideicomisos, los cuales se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del Estado, para formar parte del patrimonio de los fideicomisos de financiamiento, y destinarse exclusivamente al cumplimiento de los fines de dichos fideicomisos, y que mientras dure dicha desincorporación, los ingresos afectados no serán considerados ingresos para fines presupuestales.

Asimismo, dispone que los pasivos que los fideicomisos de financiamiento adquieran en su operación, y que sean pagados con los recursos públicos que fueron afectados a su patrimonio, tampoco serán considerados como egresos del Estado para fines presupuestarios.

Este Tribunal encuentra que, desde esta óptica constitucional, el precepto impugnado en análisis resulta inválido en cuanto a (i) la exclusión de los fideicomisos de financiamiento de la normatividad aplicable a la administración pública, y en consecuencia, (ii) el efecto que tiene la desincorporación regulada por el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, en la obligación de transparencia y rendición de cuentas en la administración y manejo de los recursos públicos y del gasto público.

En efecto, el problema de inconstitucionalidad radica en que el fideicomiso de financiamiento tiene la peculiaridad de ser un fideicomiso privado, que se rige exclusivamente por las leyes mercantiles y civiles, y *al que no le es aplicable la regulación administrativa que rige a los recursos públicos*, no obstante, que el patrimonio de dicho fideicomiso privado está constituido por recursos públicos.

⁷ El patrimonio del fideicomiso está constituido por "bienes tangibles o intangibles, así como las cantidades que perciban por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, sus respectivos accesorios, así como las participaciones, incentivos y demás ingresos" a favor del Estado.

El legislador del Estado de Sonora reguló fideicomisos de financiamiento, cuyo patrimonio se compone de bienes y recursos públicos que 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.

Al afectarse los ingresos a favor del Estado a un fideicomiso, éstos se excluyen de la hacienda pública del Estado, y en la medida en que el fideicomiso de que se trate no esté sujeto a obligaciones de fiscalización, supervisión y rendición de cuentas, los recursos públicos que se afectan al fideicomiso se excluyen también de la fiscalización administrativa aplicable a los recursos públicos.

De este modo, tenemos que el fideicomiso de financiamiento opera con recursos públicos, habiéndolos desincorporado del ente público para sujetarlos a la legislación mercantil, bursátil y de comercio, sin las reglas aplicables a los recursos públicos, y sin un marco jurídico que le obligue a cumplir con los controles constitucionales y legales establecidos por el artículo 134 Constitucional.

Si conforme a la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, el fideicomiso de financiamiento es exclusivamente de naturaleza privada y no genera deuda pública (pese a que dispone y desincorpora bienes del erario público), ello implica que desde la perspectiva de la legislación de Sonora, se pretende excluirlo del marco constitucional aplicable, como es el caso del artículo 134 de la Constitución Federal.

De ahí que una de las consecuencias de la “privatización” del marco jurídico de los fideicomisos de financiamiento que conforman su patrimonio con bienes públicos, conlleva a la violación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido especialmente regula la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo de los bienes económicos que integran el presupuesto y gasto público; puesto que se vulneran los principios establecidos por dicho artículo constitucional, en cuanto a que los recursos económicos de que dispongan los Estados, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Todos los órdenes de gobierno, incluyendo los gobiernos de las entidades federativas, deben cerciorarse de que las leyes que emitan se sujeten a los controles constitucionales establecidos por el artículo 134 Constitucional, y deben cumplir con las facultades de fiscalización impuestos a los gobiernos estatales por dicho artículo y por el artículo 116 Constitucional. Dichos artículos no permiten una ausencia de control del gasto por parte de la legislatura local, mucho menos, en forma plurianual e indefinida. Los recursos públicos que se destinen al pago del financiamiento obtenido no deben escapar del régimen aplicable a su manejo en materia de transparencia, fiscalización y, en general, los deberes en materia de rendición de cuentas.

Bajo el mecanismo de fideicomiso de financiamiento, la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora pretende desincorporar de la esfera pública cuestiones que por su naturaleza no pueden desligarse del Estado, es decir, bajo la implementación de un sistema catalogado como “privado”, lo que en realidad pretende es suprimir el carácter público, de los recursos financieros de los que se allega al fideicomiso, con lo cual se hacen nugatorios los controles constitucionales y legales que lleva implícito el manejo y administración de **recursos públicos**.

De ahí que los recursos públicos son extraídos de los controles constitucionales y legales de fiscalización previstos por los artículos 116 y 134 Constitucionales, así como de los controles en materia de deuda pública.

Esta afectación de recursos públicos al fideicomiso, que equivale a la sustracción de dichos recursos del patrimonio del Estado, así como, a la pérdida de control sobre los propios recursos públicos y sobre el destino que se les otorga una vez llevada a cabo la afectación, se hace todavía más patente cuando el artículo 19 bis de la Ley de Deuda del Estado de Sonora, contempla la posibilidad de que los recursos enviados a un fideicomiso de financiamiento determinado puedan ser enviados a otro fideicomiso de financiamiento, tomando en cuenta que la ley excluye la facultad de fiscalización de los recursos afectados a dichos fideicomisos.

Debido a dicha exclusión de las facultades de fiscalización y transparencia, el Congreso local no conserva su facultad para administrar, controlar y vigilar el gasto público de aquellos compromisos y obligaciones pactadas en un contrato privado de fideicomiso que puede incluir bienes y recursos públicos futuros.

No obsta a la violación al artículo 134 Constitucional que se ha venido analizando, el contenido de los artículos 47 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, que disponen lo siguiente:

“ARTICULO 47.- Los fideicomisos públicos que se constituyan por el Ejecutivo del Estado, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y se constituyan con recursos de la administración pública estatal, para la atención de un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme lo dispuesto por esta Ley.

El Ejecutivo Estatal, en el decreto que autorice la constitución del fideicomiso, podrá facultar para la formalización del contrato respectivo al Secretario de Hacienda. En todo caso, éste cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije, en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos a que se refiere el párrafo anterior.

Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se ajustarán, en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en este Título se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales de los organismos descentralizados, en cuanto le sean compatibles a su naturaleza.

El Ejecutivo Estatal podrá constituir fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, en cuyo caso estarán asignados a una dependencia de la administración pública estatal responsable de que se apliquen a los fines para los cuales fueron constituidos y cuyo patrimonio podrá incluir, además de los recursos estatales, recursos federales o provenientes del sector privado. A estos fideicomisos también le serán aplicables las disposiciones de fiscalización de la administración pública estatal.

Los fideicomisos públicos referidos en el párrafo anterior estarán sujetos en la contratación de bienes y servicios, a las disposiciones normativas que regulan tales actos en la administración pública estatal.

ARTICULO 47 BIS.- Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, el comité técnico emitirá las instrucciones necesarias para dar efectivo cumplimiento.

ARTICULO 47 BIS A.- En los contratos constituidos (SIC) de fideicomisos públicos, cuando el fideicomitente sea el Gobierno del Estado, se deberá reservar a éste, la facultad expresa de revocarlos sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley, que la naturaleza de su objeto no lo permita, o que el fin primordial del fideicomiso sea actuar como fuente de pago de obligaciones del Estado o garantizar obligaciones del Estado en términos de la legislación aplicable.

ARTICULO 47 BIS B.- En los fideicomisos públicos, mandatos o contratos análogos constituidos por dependencias o entidades del Gobierno del Estado, o que administren recursos públicos estatales, corresponderá al fiduciario por instrucciones expresas del fideicomitente, del mandante o de quien celebre el contrato análogo, dar cumplimiento a los requerimientos de información solicitados por las unidades de enlace correspondientes, la Secretaría de la Contraloría General del Estado o por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativos al manejo y destino de recursos públicos estatales.

Los titulares de las dependencias, entidades u órganos autónomos encargados de la coordinación de los fideicomisos, mandatos o contratos análogos, o con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado recursos, deberán coadyuvar con las unidades de enlace correspondientes, la Secretaría de la Contraloría General del Estado y el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, a efecto de que se atiendan debidamente los requerimientos de información que se realicen para el cumplimiento de sus funciones de acceso a la información, control y fiscalización.

ARTICULO 47 BIS C.- Los titulares de las dependencias o entidades del Gobierno del Estado que constituyan fideicomisos públicos, mandatos o contratos análogos, o que administren recursos públicos estatales, deberán realizar los actos necesarios a fin de que se autorice a la fiduciaria en los contratos respectivos a proporcionar la información a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior, sin que se requiera autorización por cada solicitud de información, así como de cuidar que las reglas de operación que, en su caso, se emitan y las modificaciones que excepcionalmente se propongan a las mismas, no desvirtúen los propósitos, bases, medidas de control y objetivos para los que fueron constituidos aquéllos.

ARTICULO 47 BIS D.- Los titulares de las dependencias o entidades del Gobierno del Estado que constituyan fideicomisos públicos, mandatos o contratos análogos, o que administren recursos públicos estatales o, en su caso, los beneficiarios de dichos recursos deberán proporcionar a las unidades de enlace respectivas, la Secretaría de la Contraloría General del Estado y al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, la información y documentación de que dispongan y que les sea requerida en relación con la aplicación de esos recursos a los fines específicos para los cuales fueron otorgados.

ARTICULO 47 BIS E.- Los recursos públicos aportados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos por dependencias y entidades del Gobierno del Estado, se considerarán públicos para efectos de transparencia y rendición de cuentas, aun cuando se aporten a fideicomisos constituidos por los particulares.

ARTICULO 47 BIS F.- En todo fideicomiso, mandato o contrato análogo celebrado por las dependencias o entidades del Gobierno del Estado o con recursos públicos estatales, deberá preverse que dichas dependencias o entidades están obligadas dentro de los límites y alcances de la presente ley, a transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de dichos recursos y a proporcionar los informes que faciliten su fiscalización.

Asimismo, deberá señalarse que el fideicomitente instruye a la fiduciaria para rendir los informes correspondientes.

En los contratos antes señalados, se deberá incluir la siguiente cláusula:

"El Fiduciario o el mandatario, con la autorización del fideicomitente, mandante o la persona facultada para ello, tienen la obligación de transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos estatales que se hubieren aportado a este fideicomiso o mandato y a proporcionar los informes que permitan su vigilancia y fiscalización, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Para este fin, se instruye a la fiduciaria para que rinda los informes correspondientes que faciliten la fiscalización referida."

ARTICULO 47 BIS G.- La información que generen las dependencias y entidades del Gobierno del Estado en materia de fideicomisos, mandatos o contratos análogos para la integración de los informes trimestrales que se envían al Congreso del Estado deberá incluir: ingresos de recursos públicos otorgados en el período, incluyendo rendimientos financieros y egresos realizados en el período, así como su destino.

La información señalada en el párrafo anterior será de acceso público en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora y deberá ser puesta a disposición del público en los términos del artículo 14 del mismo ordenamiento legal, así como la relación de los fideicomisos, mandatos o contratos análogos a los que aporten recursos presupuestarios, el monto de estos, programa al que está vinculado el fideicomiso o contrato, partida presupuestaria con cargo a la cual se aportaron o aportan los recursos y la unidad administrativa responsable de coordinarlos.

ARTICULO 47 BIS H.- Las modificaciones a los contratos de fideicomisos, mandatos o contratos análogos que involucren recursos públicos estatales, que impliquen una desviación a la autorización correspondiente se realizará a través de un convenio modificatorio en los términos de las disposiciones aplicables, el cual deberá celebrarse, en lo conducente, de conformidad con el procedimiento establecido para la constitución del fideicomiso, mandato o contrato análogo respectivo.

En los fideicomisos públicos considerados entidades, la Secretaría de Hacienda podrá proponer al Ejecutivo del Estado su modificación cuando así convenga al interés público.

Formalizado el convenio modificatorio, el fideicomitente, mandante o su equivalente, por conducto de la dependencia o entidad a la que se encuentre asignado el mismo o con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, deberá remitirlo a la Secretaría de Hacienda con el objeto de actualizar su registro en el sistema.

ARTICULO 47 BIS I.- La Secretaría de Hacienda o, en su caso, las dependencias y entidades a las que se asignen los fideicomisos o que con cargo a su presupuesto se aportaron los recursos presupuestarios fideicomitados, con la participación que corresponda al fideicomitente, excepto en aquellos constituidos por la Federación,

los Municipios o los particulares, promoverán la extinción de los fideicomisos que no se consideren entidades paraestatales que hayan alcanzado sus fines, o que estos sean imposibles de alcanzar, o que en los dos ejercicios fiscales anteriores no hubieran realizado acción alguna tendiente a alcanzar los fines para los que fueron constituidos, salvo que en este último caso, se justifique su vigencia.

Lo anterior, sin perjuicio de la revisión que, en su caso, realicen los órganos de control y fiscalización correspondientes sobre la aplicación de los recursos públicos estatales aportados.

ARTICULO 47 BIS J.- En la extinción de los fideicomisos no considerados organismos descentralizados y contratos análogos se observará lo siguiente:

I.- El fideicomitente o su equivalente en el contrato análogo, o, en su caso, el Comité Técnico, instruirá a la fiduciaria para que elabore el convenio de extinción, con la participación de la dependencia a la cual se hubiere asignado el fideicomiso o contrato análogo.

II.- La extinción del fideicomiso o contrato análogo se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente; y

III.- Realizado lo anterior, las dependencias y entidades a las que se asignen los fideicomisos o que con cargo a su presupuesto se aportaron los recursos presupuestarios fideicomitados, entregará dentro de los 15 días hábiles posteriores a la Secretaría de Hacienda el convenio de extinción, anexando copia del oficio de entero de recursos públicos estatales remanentes, y solicitarán la cancelación correspondiente en el Registro de fideicomisos, mandatos y contratos análogos del Gobierno del Estado.”

Lo anterior, en virtud de que como se demostrará a continuación, después de un análisis detenido del contenido de los mismos, este Tribunal Pleno ha concluido que las facultades de fiscalización, supervisión y rendición de cuentas que establecen, no son aplicables a los fideicomisos de financiamiento regulados por el artículo 19-bis.

Cabe señalar que de conformidad con su artículo número 1, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora tiene por objeto: *establecer la estructura, funcionamiento y bases de organización del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.*

El artículo 47, y siguientes, de dicha ley, que establecen ciertas obligaciones de fiscalización y supervisión aplicables a fideicomisos públicos, forman parte del Capítulo II, denominado “Del Objeto, Organización y Funcionamiento de las Entidades Paraestatales”.

En su artículo 3, además dispone:

“ARTICULO 3o.- Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de orden administrativo que correspondan al Poder Ejecutivo, la administración pública será directa y paraestatal.

...

Componen la administración pública paraestatal las siguientes entidades: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones civiles asimiladas a dichas empresas en los términos de la presente Ley y fideicomisos públicos.”

Lo que permite advertir que dicha ley *regula a la administración pública directa y paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora*, dentro de la cual están incluidos los fideicomisos públicos. Sin embargo, si el propio artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, que regula a los fideicomisos de financiamiento, señala expresamente que los fideicomisos de financiamiento *no constituyen fideicomisos públicos paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora*, y que *serán ajenos a la normatividad aplicable a la administración pública*, pues eso denota la intención del legislador de que las disposiciones aplicables al Poder Ejecutivo del Estado y a la administración paraestatal no les sean aplicables a los fideicomisos de financiamiento.

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.

Se puede 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.

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 esta perspectiva, 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 tiene que atender a reglas de derecho privado.

Lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en todo caso *puede ser coincidente* con la regulación de los Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión, que regula el artículo 19 Ter de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, en cuanto a que las facultades de fiscalización sólo son aplicables a *fideicomisos públicos*, que pueden no estar organizados como organismos paraestatales y tienen por objeto la contratación de bienes y servicios, características todas que la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora atribuye a dicho tipo de fideicomiso.

Pero *no es coincidente* con la regulación de los fideicomisos de financiamiento, objeto de esta sentencia, debido a que el artículo 19 Bis *excluye* expresamente a la normatividad aplicable a la administración pública como regulación aplicable a los fideicomisos de financiamiento, en ningún momento se refiere a ellos como fideicomisos públicos, y su regulación no contempla que tengan por objeto la contratación de bienes y servicios⁸.

No debe pasar desapercibido que la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora define a los fideicomisos de presupuestación multianual de inversión regulados en el artículo 19 Ter como "fideicomisos públicos", haciendo sólo la aclaración de que no estarán organizados como entidades paraestatales⁹. Es decir, no los excluye expresamente de la regulación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, solamente señala que los fideicomisos regulados por el artículo 19 Ter no constituyen entidades paraestatales, a diferencia de lo que la ley impugnada establece respecto de los fideicomisos de financiamiento.

Cabe señalar que es *distinto* establecer que los "fideicomisos públicos" regulados por el 19 Ter *no se organizan como entidades paraestatales*, a establecer que *la operación* de los "fideicomisos de financiamiento" regulados por el 19 Bis, los cuales en ningún momento reciben el calificativo de públicos, *será ajena a la normatividad aplicable a la administración pública estatal o municipal*.

Otra cuestión que corrobora la exclusión de los fideicomisos de financiamiento respecto de la aplicación de las disposiciones de fiscalización contenidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, es que dichas disposiciones de fiscalización son aplicables exclusivamente a fideicomisos relacionados con la contratación de bienes y servicios, según se desprende del artículo 47 de la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, que se reproduce a continuación, actividades a las que se destinan los fideicomisos de presupuestación multianual de inversión¹⁰, y a las que **no** se destinan los fideicomisos de financiamiento.

⁸ También se puede corroborar lo anterior, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 47 Bis F de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, que establece una obligación de incluir en los contratos de fideicomiso regulados por dicha ley una cláusula literal en la que se establezca la obligación del fiduciario de transparentar y rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos afectados al fideicomiso, "*en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*". Con la sola intención de desentrenar el sentido del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública de Sonora, ante la ambigüedad que presenta para determinar en que medida le son aplicables o no, las facultades de fiscalización determinadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, de la lectura del contrato de fideicomiso de financiamiento que fue firmado por el Gobierno del Estado de Sonora, se advierte que *dicha cláusula no fue incluida*.

⁹ "Artículo 19 TER.- Los entes públicos podrán afectar en fideicomiso sus bienes, tangibles o intangibles, *mediante la celebración de contratos de fideicomiso público denominados Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión, los cuales no constituirán entidades paraestatales en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora ni entidades paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.*

¹⁰ El artículo 19 Ter señala expresamente que "*en todo caso, los bienes y servicios financiados a través de Fideicomisos de Presupuestación Multianual para Inversión deberán...I. Priorizar el financiamiento de la inversión de largo plazo en infraestructura con recursos provenientes del sector privado mediante los esquemas de participación privada en las obras públicas...; II. Contemplar la realización de obras de infraestructura...; y III. Promover e incrementar las ventajas competitivas estáticas y dinámicas de las regiones y ciudades del Estado.*"

“Artículo 47.- El Ejecutivo Estatal podrá constituir fideicomisos públicos que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, en cuyo caso estarán asignados a una dependencia de la administración pública estatal responsable de que se apliquen a los fines para los cuales fueron constituidos y cuyo patrimonio podrá incluir, además de los recursos estatales, recursos federales o provenientes del sector privado. A estos fideicomisos también le serán aplicables las disposiciones de fiscalización de la administración pública estatal.

Los fideicomisos públicos referidos en el párrafo anterior estarán sujetos en la contratación de bienes y servicios, a las disposiciones normativas que regulan tales actos en la administración pública estatal.

De ahí que, si no hay una ley que establezca la obligación de fiscalización, supervisión y rendición de cuentas en relación con los recursos afectados a los fideicomisos de financiamiento, y no sólo eso, sino que la regulación impugnada va más allá, en cuanto excluye expresamente la aplicación de las disposiciones administrativas a los fideicomisos de financiamiento, se puede concluir que el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora viola el artículo 134 de la Constitución Federal.

Sin que obste a lo anterior, que el contrato de fideicomiso en general, esté regulado por una ley federal de naturaleza mercantil. Es decir, el que el fideicomiso sea un contrato regulado por el Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y que por tanto, se rija por las leyes mercantiles y civiles, no quiere decir, que cuando su patrimonio se constituya con recursos públicos, pueda escapar a la normatividad administrativa aplicable al manejo y destino de los recursos públicos.

Por lo tanto, se puede concluir que el artículo impugnado excluye expresamente a los fideicomisos de financiamiento del carácter de públicos, y de la regulación aplicable a la administración pública, no obstante que su patrimonio se constituye con recursos públicos.

Este Alto Tribunal considera que dicha exclusión tiene como efecto omitir los controles constitucionales y legales que establecen las facultades de fiscalización, supervisión y rendición de cuentas en relación al manejo de recursos públicos.

De ahí que resulte inconstitucional el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, al excluir expresamente de aplicación a los fideicomisos de financiamiento, a la normatividad administrativa aplicable a los recursos públicos.

Por lo anterior, este Alto Tribunal, considera que el artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, vulnera los principios establecidos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

6.3. Otras violaciones constitucionales alegadas.

Finalmente, por lo que hace el artículo 19 Bis es importante señalar que no han pasado inadvertido que la minoría legislativa promovente ha hecho valer otros conceptos de invalidez que no han sido materia de pronunciamiento. Al respecto es de señalarse que en virtud de la conclusión antes alcanzada resulta innecesario abordar esos diversos argumentos hechos valer. Sirve de apoyo lo anterior la tesis P./J. 37/2004¹¹, de rubro **“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**.

SEPTIMO. Análisis de las fracciones reformadas e impugnadas de los artículos 2 y 3 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

Las reformas ocurridas en los artículos 2 y 3 de la Ley de Deuda Pública estatal, fueron impugnadas por la minoría promovente, aduciendo en su contra, argumentos semejantes a los que se hicieron valer en contra del artículo 19-bis ya estudiado. Las porciones normativas reformas e impugnadas de estos preceptos dicen:

ARTICULO 2o.- La deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los siguientes entes públicos:

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

V.- Fideicomisos públicos constituidos como entidades para estatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los entes señalados en las fracciones anteriores.

¹¹ No. Registro: 181,398, Jurisprudencia Materia(s): Constitucional Novena Epoca Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Tesis: P./J. 37/2004, Página: 863

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

II.- Entidades paraestatales: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora;

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

III.- Entidades paramunicipales: los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos constituidos como entidades paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora;

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

IV.- Deuda pública estatal: la que contraiga el Estado como responsable directo y como avalista o deudor solidario de las entidades paraestatales; también forman parte de ella las obligaciones que contraigan en forma directa las entidades paraestatales, siempre que correspondan a las previsiones señaladas en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal. No constituyen deuda pública las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento;

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

VIII.- Empréstitos indirectos o contingentes: las obligaciones asumidas solidaria o subsidiariamente por el Estado con los municipios o con las entidades paraestatales, y por los municipios con sus entidades paramunicipales. No constituyen empréstitos las obligaciones de hacer o no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento;

...

A juicio de los promoventes, la legislación impugnada, particularmente, lo dispuesto en los artículos 2, fracción V, 3, fracciones II, III, IV y VIII, de la Ley de Deuda del Estado de Sonora, según quedaron reformados y en el contexto del resto de las reformas efectuadas a tal ordenamiento, son inconstitucionales en tanto que, en resumen, excluyen del concepto de "deuda pública" el financiamiento que se obtenga a través de los fideicomisos de financiamiento y, en su caso, de la bursatilización de sus activos, y, con motivo de esta exclusión del concepto de deuda pública, se excluye a esta operación crediticia de una serie de normas comprendidas dentro del régimen jurídico de la deuda pública¹².

Por una parte, dicen, la exclusión aludida extrae indebidamente del tratamiento que a la deuda pública profiere la Constitución general, al tiempo que la extrae de los controles legislativos que a todo lo inherente a endeudamiento público se prevén, siguiendo la Constitución general, la propia Constitución del Estado, desplazando así, o más bien, eliminando del control, particularmente del poder legislativo, el ejercicio de sus facultades en materia de presupuestación y destino de los ingresos públicos.

Aducen que sus argumentos aplican por igual para el caso de operaciones así celebradas por el Estado (y la administración paraestatal) así como por los municipios (y la administración para municipal); y que es igualmente reprochable que tampoco se considere deuda pública la que el Estado contrae como aval o deudor solidario de los municipios, como sucede en razón del reformado texto de la fracción VIII del artículo 3o. de la Ley de Deuda estatal impugnada.

En razón de la distinción entre los contenidos normativos antes referidos, este Tribunal procede a estudiar, a la luz de las alegaciones anteriores, primero, las reformas al artículo 2, y al artículo 3, exclusivamente en sus fracciones II y III; y luego se hará referencia a la impugnación de las partes finales de las fracciones IV y VIII del artículo 3.

¹² Ver particularmente conceptos de invalidez primero y segundo.

7.2. Análisis de las reformas al artículo 2, fracción V, y artículo 3, fracción II y fracción III.

Conviene recordar que las porciones normativas a las que en lo sucesivo se hará referencia dicen:

ARTICULO 2o.- La deuda pública está constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los siguientes entes públicos:

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

V.- Fideicomisos públicos constituidos como entidades para estatales o paramunicipales en los que el fideicomitente sea alguno de los entes señalados en las fracciones anteriores.

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

II.- Entidades paraestatales: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos constituidos como entidades paraestatales en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora;

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

III.- Entidades paramunicipales: los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos constituidos como entidades paramunicipales en los términos de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora;

Estas disposiciones, contrario a lo que adujo la minoría promovente, no resultan contrarias a la Constitución.

Para explicar las razones que llevan a este Tribunal Pleno a lo anterior, es necesario considerar lo que páginas atrás se dijo a propósito de la inconstitucionalidad del artículo 19-bis, particularmente a la luz de la violación del artículo 134 constitucional.

Conforme a lo ahí explicado, el fideicomiso de financiamiento fue excluido por el legislador local, del régimen de controles públicos que rigen para el endeudamiento público y para el ejercicio de los recursos públicos y esto fue considerado inconstitucional por este Tribunal, precisamente en razón de lo que quedó explicado en la parte de esta resolución a la que ahora se remite.

Sin embargo, esa exclusión que ha sido reputada inconstitucional, radica en lo que fue establecido en el artículo 19-bis de la Ley de Deuda, y no deriva propia o directamente de lo establecido en los preceptos que ahora se analizan.

En efecto, el artículo 2, fracción V, establece que para el legislador estatal, la deuda pública se constituye, entre otros, por las obligaciones directas y contingentes derivadas de los empréstitos o créditos a cargo de los fideicomisos públicos que sean paraestatales o paramunicipales, en los que (en términos de la remisión ahí contenida) sea fideicomitente algún ente estatal, municipal, organismo descentralizado estatal o municipal o empresa de participación estatal o municipal mayoritaria. Mientras que, el artículo 3, en las fracciones impugnadas, define para efectos de esa propia legislación qué se entenderá en ese cuerpo normativo por "entidad paraestatal" y por "entidad paramunicipal".

Estas definiciones legales, si bien son parte de un conjunto normativo y, en esa medida, pudieran dar lugar a que relacionadas con otras normas del propio sistema, se llegue a determinadas consecuencias jurídicas – como quedó visto en páginas anteriores de esta resolución –, lo cierto es que *por sí mismas* no tienen los vicios que se les imputan. Se trata de definiciones legales que constituyen un ejercicio de la libertad configurativa del legislador local, que hace a propósito de su facultad de legislar en materia de deuda pública y que, por sí mismas, no transgreden los contornos que delimitan constitucionalmente su ejercicio.

Más aún, lo establecido en la fracción V del artículo 2, es congruente con el principio de concentración o de unidad a que alude el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, cuando señala que serán parte de la deuda pública de los Estados aquella que asuma la organización paraestatal.

7.2. Análisis del artículo 3, fracción IV, parte final y fracción VIII.

Las porciones normativas a las que en lo sucesivo se hará referencia dicen¹³:

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

IV.- Deuda pública estatal: la que contraiga el Estado como responsable directo y como avalista o deudor solidario de las entidades paraestatales; también forman parte de ella las obligaciones que contraigan en forma directa las entidades paraestatales, siempre que correspondan a las previsiones señaladas en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal. No constituyen deuda pública las obligaciones de hacer y no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento;

...

(REFORMADA, B.O. 14 DE AGOSTO DE 2007)

VIII.- Empréstitos indirectos o contingentes: las obligaciones asumidas solidaria o subsidiariamente por el Estado con los municipios o con las entidades paraestatales, y por los municipios con sus entidades paramunicipales. No constituyen empréstitos las obligaciones de hacer o no hacer que adquieran los entes públicos, siempre que no se precuantifiquen daños ni se establezcan penas convencionales para el caso de incumplimiento;

Por lo que se refiere a la impugnación de estos artículos, en el proyecto de sentencia puesto a consideración del Tribunal Pleno, eran, en su esencia, fundados los conceptos de invalidez, así como declarar la invalidez de estas normas, bajo la consideración de que, al definir en ley qué era y qué no era deuda pública, particularmente lo último (qué no era deuda), se descalificaban como deuda del Estado obligaciones de “hacer o no hacer” que, en el fondo, podrían ser obligaciones de dar (recursos) bajo un fideicomiso de financiamiento como los previstos en el artículo 19-bis, y que ello acarrearía la inconstitucional exclusión del régimen constitucional inherente de las obligaciones así asumidas por el Estado o los municipios.

La propuesta sostenía también que el legislador local habría excedido las limitaciones constitucionales que tiene su facultad de legislar en materia de deuda pública estatal, pues conforme a esa definición legal, no se reflejarían en las finanzas públicas y el contabilidad gubernamental lo que eran las obligaciones reales a cargo del Estado hacia terceros.

No obstante, en sesión pública del Tribunal Pleno de diecisiete de noviembre de dos mil nueve, se puso a discusión ese aspecto, y puesta a votación la consulta se alcanzó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza; con el voto en contra de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia.

Por lo tanto, dada la votación de seis votos a favor de la propuesta de declarar la invalidez de la porción normativa “u otro fin especial o específico” que establece el artículo 1 del Código Fiscal del Estado de Sonora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, **se desestima** la acción de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones antes mencionadas, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

OCTAVO. Análisis de los artículos 1 y 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora.

A continuación se analizarán los diversos planteamientos que hicieron valer los demandantes en el noveno concepto de invalidez del escrito inicial de demanda, a través de los cuales sostienen que la reforma de los artículos 1, primer párrafo y 5, segundo párrafo, del Código Fiscal del Estado de Sonora, viola lo dispuesto por los artículos 12, fracción IV, 84, 86 y 87 de la Constitución Política del Estado de Sonora, ya que no es jurídicamente posible que los caudales provenientes de las contribuciones se recauden a través de instituciones de crédito o entidades mercantiles. Cada uno de los preceptos impugnados, será abordado por separado.

8.1. Reformas al Artículo 1 del Código Fiscal.

Por lo que se refiere a la impugnación del artículo 1 del Código Fiscal del Estado de Sonora, en el proyecto de sentencia puesto a consideración del Tribunal Pleno, se proponía declarar la invalidez de la porción normativa en donde se establecía que sólo cuando así lo dispongan las leyes aplicables, podrá

¹³ Se subraya la parte en la que más enfáticamente se cuestionó la inconstitucionalidad de la norma.

afectarse una contribución u otro ingreso a un gasto público específico **“u otro fin especial o específico”**, ya que no se condiciona ese aspecto a que ese otro “fin especial o específico”, también a la vez fuera público; pues lo que se buscó con dicha reforma fue afectar las contribuciones a los fideicomisos de financiamiento, lo que –se propuso– resultaría violatorio de lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante ello, en sesión pública del Tribunal Pleno de diecisiete de noviembre de dos mil nueve, se puso a discusión ese aspecto, y puesta a votación la consulta únicamente se alcanzaron siete votos a favor de la propuesta modificada de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza, votando en contra de dicha propuesta los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y el Presidente Ortiz Mayagoitia; al estimar que esa porción normativa no era inconstitucional.

Por lo tanto, dada la votación de siete votos a favor de la propuesta de declarar la invalidez de la porción normativa “u otro fin especial o específico” que establece el artículo 1 del Código Fiscal del Estado de Sonora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, se desestima la acción de inconstitucionalidad en contra de la disposición antes mencionada, al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos.

8.2. Reformas al Artículo 5 del Código Fiscal.

Por lo que se refiere a los diversos planteamientos que hicieron valer los demandantes en cuanto a que el segundo párrafo del artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, transgrede lo dispuesto por los artículos 12, fracción IV, 84, 86 y 87 de la Constitución Política del Estado de Sonora, ya que no es jurídicamente posible que los caudales provenientes de las contribuciones se recauden a través de instituciones de crédito o entidades mercantiles; los mismos deben desestimarse en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 12, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Sonora, textualmente establece:

“Artículo 12.- Son obligaciones de los sonorenses:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Por su parte, los artículos 84, 86 y 87 de la Constitución Local, disponen:

“Artículo 84.- Los ingresos no tendrán otro objeto que cubrir los gastos decretados por el Congreso, y las contribuciones se establecerán sólo en los casos estrictamente necesarios para que, unidas a las demás fuentes de ingresos, cubran dichos gastos.”

“Artículo 86.- Toda erogación o ejercicio presupuestario, se hará con cargo a las partidas presupuestales correspondientes, en la forma que establezca la Ley reglamentaria respectiva.”

“Artículo 87.- Sólo los empleados de Hacienda manejarán caudales del Estado.”

De lo anterior se desprende, en primer lugar, que son obligaciones de los sonorenses contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; en segundo lugar, que los ingresos no tendrán otro objeto que cubrir los gastos decretados por el Congreso, y las contribuciones se establecerán sólo en los casos estrictamente necesarios para que, unidas a las demás fuentes de ingresos, cubran dichos gastos; en tercer lugar, que el Estado para la recaudación de contribuciones y para efectuar el pago de los gastos, se debe sujetar estrictamente a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos del Estado y demás leyes relativas y; en cuarto lugar, que toda erogación o ejercicio presupuestario se hará con cargo a las partidas presupuestales correspondientes, en la forma que establezca la ley reglamentaria respectiva.

A su vez, el segundo párrafo del artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, textualmente establece:

“Artículo 5.- ...

La recaudación, administración, determinación y cobranza proveniente de todos los ingresos que el Estado de Sonora tiene derecho a percibir, estarán a cargo del Ejecutivo del Estado, quien ejercerá estas facultades por conducto de la Secretaría de Hacienda, a través de sus oficinas exactoras, autoridades fiscales coordinadas, o por medio de las Instituciones de Crédito o las entidades mercantiles autorizadas para tal efecto por la misma Secretaría.”

De dicho precepto jurídico se desprende que la recaudación, administración, determinación y cobranza proveniente de todos los ingresos que el Estado de Sonora tiene derecho a percibir, estarán a cargo del Ejecutivo del Estado, quien ejercerá estas facultades por conducto de la Secretaría de Hacienda, a través de sus oficinas exactoras, autoridades fiscales coordinadas o por medio de las instituciones de crédito o las entidades mercantiles autorizadas para tal efecto por la misma Secretaría.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que a juicio de este Tribunal Pleno, la reforma que sufrió el segundo párrafo del artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, bajo una interpretación conforme, no transgrede lo dispuesto por los artículos 12, fracción V, 84, 86 y 87 de la Constitución Política del Estado de Sonora, ya que dicho párrafo debe entenderse en el sentido de que las instituciones de crédito y las entidades mercantiles únicamente pueden recibir, en nombre del Estado y como auxiliar de éste, el pago de contribuciones.

Esto es, el artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora, debe considerarse constitucional, en la medida en que las instituciones de crédito y las entidades mercantiles a que hace referencia dicho numeral, únicamente pueden recibir aquellas cantidades que el Estado de Sonora tiene derecho a percibir, en nombre del Estado y como auxiliar del mismo; sin que exista la posibilidad de que dichos entes o instituciones, puedan llevar a cabo, a su vez, actos o actividades que únicamente le corresponde ejercitar a las autoridades hacendarias, tales como la administración, determinación y cobranza de los ingresos tributarios.

Así las cosas, si de conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 16 del Código Fiscal del Estado de Sonora¹⁴, corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo que exista una disposición que en forma expresa disponga en contrario; éstos se encuentran obligados, por una parte, a determinar aquellas cantidades que se hubieren causado al momento de ubicarse en la hipótesis normativa de que se trate y, por la otra, a enterar esas cantidades a la propia Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora; o bien, a las instituciones de crédito y a las entidades mercantiles, que para tal efecto autorice; tal como sucede a nivel federal con un gran número de contribuciones que se pagan actualmente en instituciones de crédito.

En tal virtud, a juicio de este Alto Tribunal, al segundo párrafo del artículo 5 del Código Fiscal del Estado de Sonora se le debe adscribir un sentido acorde con lo dispuesto por la propia norma; en el sentido de que a las instituciones de crédito y a las entidades mercantiles únicamente se les pueden delegar las facultades de recaudación de contribuciones; excluyéndose, por tanto, la posibilidad de que dichos entes puedan administrar, determinar y cobrar los ingresos que el Estado de Sonora tiene derecho a percibir, toda vez que el ejercicio de dichas facultades no las puede delegar el Estado a favor de tales entes privados.

Bajo esta interpretación, resultan infundados los argumentos hechos valer en contra de este precepto, de manera que se reconoce validez del artículo 5, segundo párrafo, del Código Fiscal del Estado de Sonora, en los términos de la interpretación conforme anteriormente señalada.

NOVENO. Efectos de la invalidez. En virtud de las consideraciones antes plasmadas, este Tribunal declara la invalidez del artículo 19-bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, con efectos a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV,¹⁵ y 73¹⁶ de la ley reglamentaria de la materia, sin que sobre señalar que, en razón de la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad *previos* a este fallo no resultan afectados por la invalidación que se decreta.

Por lo antes expuesto y fundado, es de resolverse y

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Se sobresee respecto de las reformas a los artículos 6 y 11 de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año dos mil siete.

SEGUNDO.- Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3o. , fracciones IV, parte final y VIII, parte final, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; y 1o. en la porción normativa impugnada, del Código Fiscal del Estado de Sonora.

¹⁴ Dicho precepto jurídico en la parte que interesa, establece que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.

¹⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

[...]"

¹⁶ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

TERCERO.- Se reconoce la validez del artículo 5o. , párrafo segundo, en las porciones normativas impugnadas, del Código Fiscal del Estado de Sonora, al tenor de la interpretación conforme plasmada en esta resolución.

CUARTO.- Se declara la invalidez del artículo 19 Bis de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.

QUINTO.- Con excepción de los preceptos señalados en los resolutivos Primero a Cuarto, se reconoce la validez de las demás normas impugnadas.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del **diecisiete de noviembre de dos mil nueve** con las siguientes votaciones:

En relación con el punto resolutivo Primero: Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

En relación con el punto resolutivo Segundo: Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza se declara la invalidez del artículo 3o. , fracciones IV, parte final y VIII, parte final, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra. En consecuencia se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza se declara la invalidez del artículo 1o. en la porción normativa que dice: "u otro fin especial o específico" del Código Fiscal del Estado de Sonora; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra. En consecuencia se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho precepto.

En relación con el punto resolutivo Tercero: Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

En relación con el punto resolutivo Cuarto: Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza; los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Quinto: Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

La siguiente votación no se refleja en los puntos resolutivos: Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia con salvedades, se determinó declarar la invalidez del artículo 19 ter de la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron a favor del proyecto. En virtud de que no fue impugnado dicho precepto el Tribunal Pleno acordó que únicamente se consigne en el acta y en la razón correspondiente.

Los señores Ministros reservaron su derecho para formular votos particulares o concurrentes.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistió el Ministro Azuela Güitron, por licencia concedida.- Doy fe.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José de Jesús Gudiño Pelayo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de noventa y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del diecisiete de noviembre de dos mil nueve dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 163/2007, promovida por los Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dos de junio de dos mil diez.- Rúbrica.