

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 102
O R D I N A R I A
MARTES 12 DE NOVIEMBRE DE 2024

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y cuatro minutos del martes doce de noviembre de dos mil veinticuatro, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para celebrar sesión pública ordinaria las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Lenia Batres Guadarrama y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat se incorporó durante el transcurso de la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ciento uno ordinaria, celebrada el lunes once de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de ocho votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del doce de noviembre de dos mil veinticuatro:

I. 83/2022

Acción de inconstitucionalidad 83/2022, promovida por diversas senadoras y senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, adicionado mediante el DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de mayo de dos mil veintidós. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, adicionado mediante el DECRETO publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de mayo de dos mil veintidós. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Ríos Farjat se incorporó en este momento a la sesión.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las

normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales presentó el apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1. El proyecto propone declarar infundado el concepto de invalidez alusivo a la incompetencia del Congreso de la Unión para emitir la disposición impugnada; ello, en razón de que, a partir del decreto de reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince al artículo 73, fracción VIII, inciso 3o., se facultó al Congreso de la Unión a establecer en las leyes las bases generales para que los Estados y municipios puedan incurrir en endeudamiento, además de que, en el artículo transitorio octavo de dicho decreto, se precisó que en esa ley reglamentaria se tendrían que establecer, entre otras cuestiones, los mecanismos necesarios para asegurar las mejores condiciones de mercado, por lo que, en términos del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, se estima que las legislaturas estatales son competentes para establecer en una ley las bases del endeudamiento local y estatal, así como para aprobar los conceptos y los montos máximos para que se realice la contratación correspondiente, pero en el marco de lo previsto en la Constitución, por lo que corresponde al

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

Congreso de la Unión establecer en una ley las bases generales.

Precisó que, a partir de la referida reforma constitucional, la regulación en materia de endeudamiento público estatal y municipal es ejercida de manera concurrente por la Federación y las entidades federativas, correspondiendo al primer orden de gobierno establecer las bases generales a través de una ley que expida el Congreso de la Unión.

Agregó que, de los trabajos legislativos, se advierte la intención del Poder Reformador consistente en que el Congreso de la Unión, mediante la emisión de una ley, estableciera el marco general aplicable a los diferentes órdenes de gobierno con la finalidad de que todas las obligaciones de pago quedaran perfectamente armonizadas, homologadas y transparentes y, al mismo tiempo, respetar el ámbito de las entidades federativas en la emisión de sus ordenamientos legales en la autorización de sus paquetes económicos, así como en la aprobación de los montos anuales de endeudamiento y en los procesos de contratación correspondientes.

Conforme a ese parámetro, se estima que, en el caso, resulta infundado el concepto de invalidez en análisis porque, con la emisión de la norma combatida, el Poder Legislativo federal estableció un mecanismo que busca garantizar que el endeudamiento por parte de los entes

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

públicos se realice al menor costo financiero, lo cual forma parte de su facultad.

Aclaró que, si bien en la exposición de motivos de la adición reclamada no se justificó para garantizar las mejores condiciones del mercado, sino contratar deuda al menor costo financiero, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas del Senado de la República se observa que tales conceptos se entienden equivalentes.

En su tema 2, el proyecto propone reconocer la validez del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; ello, en razón de que, al prever que los entes públicos sólo podrán destinar hasta un 0.15% del monto de los financiamientos para cubrir los gastos y costos relacionados con la contratación, atiende al concepto relativo de las mejores condiciones del mercado, establecidas en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución.

Explicó que, si bien del análisis al procedimiento de reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince no se advierte definición o elemento alguno de ese término por parte del Poder Reformador, para determinar su contenido y alcance este Tribunal Constitucional debe acudir a otros preceptos constitucionales, cuyo contenido sea similar al de la norma que busca interpretarse. Así, el artículo 134 constitucional establece, entre otras cosas, que, por regla general, todas las contrataciones en las que el Estado sea parte deberán sujetarse a procedimientos de licitación a

fin de asegurar al interés estatal las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de cuya exposición de motivos en su reforma de mil novecientos ochenta y dos se destaca que el objetivo de incorporar la licitación pública, como regla general para el régimen de contratación del Estado, se justifica, entre otras cosas, porque se busca preservar el interés de la colectividad hacia el mejor aprovechamiento de los recursos públicos. De una interpretación sistemática de los artículos 117, fracción VIII, y 134 constitucionales se desprende que cualquier contratación pública, incluyendo la contratación de empréstitos, debe realizarse bajo las mejores condiciones del mercado respecto de todas las circunstancias relacionadas con dicha contratación, como son el precio, la calidad, el financiamiento y la oportunidad, lo que se explica si se parte del reconocimiento de que, en cualquiera de estas contrataciones, los recursos públicos se verán comprometidos, ya sea en el momento de la contratación o en el futuro.

En el caso, se establece que es manifiesto que la legislación reclamada tiene por objeto garantizar que la contratación de empréstitos se realice bajo las mejores condiciones de mercado

En el proyecto se destacan las previsiones que regulan tanto el destino del crédito como los procedimientos dirigidos a garantizar su contratación bajo las mejores condiciones del

mercado. Recordó que, desde la expedición de la ley en cuestión, en dos mil dieciséis, en el artículo 22, párrafo primero, se establecía que los entes públicos podrán destinar el financiamiento, entre otros conceptos, a los gastos y costos relacionados con su contratación, y dicha posibilidad no fue suprimida con motivo de la reforma impugnada, sino que se estableció una limitante. Asimismo, esa ley establece distintos procedimientos de contratación con independencia de sus notas distintivas, por lo que lo relevante es que, en todos ellos, el ente público se encuentra obligado a contratar la oferta que represente las mejores condiciones del mercado, entendiéndose por éstas las que representen el costo financiero más bajo, para lo cual también deben tomarse en cuenta las comisiones, gastos y cualquier otro gasto accesorio que estipule la propuesta.

Añadió que, según el artículo 26, fracción IV, del ordenamiento impugnado, para que el ente público establezca un comparativo entre las ofertas deberá calcular la tasa efectiva de cada una de ellas, según la metodología que, para el efecto, emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los lineamientos emitidos por la citada dependencia, se destacan: a) que uno de los elementos mínimos que deben precisarse en las ofertas de financiamiento son los gastos adicionales del propio financiamiento, dentro de los cuales se incluyen aquellos relacionados con su contratación y b) debe compararse la tasa efectiva de cada oferta calificada, pues la menor será la que represente el costo financiero más bajo. Se destaca que,

para obtener esa tasa efectiva, debe calcularse, previamente, el valor presente del pago total de la oferta calificada, el cual, a su vez, se obtiene de una ecuación integrada por cuatro variables, dentro de las cuales se incluyen los gastos relacionados con la contratación del crédito, lo cual permite observar la innegable relación entre la disposición combatida y una de las variables que deben ser tomadas en cuenta para obtener la tasa efectiva del financiamiento y poder determinar qué oferta representa el costo financiero más bajo. Pese a esa relación, se considera que el límite porcentual establecido en la norma combatida no impide, de suyo, la contratación de la oferta que represente las mejores condiciones del mercado, pues el hecho de que el ente público no pueda sufragar los gastos y costos relacionados con la contratación de crédito con más del 0.15% del monto del financiamiento no libera a las instituciones financieras de precisar, en sus ofertas, los gastos adicionales del financiamiento ni a los entes públicos de tomar en cuenta dichos gastos a fin de determinar qué oferta representa el menor costo financiero, en la medida en que dichos gastos constituyen una de las cuatro variables para calcular el valor presente del pago total de la oferta calificada, lo cual es indispensable para obtener la tasa efectiva del financiamiento.

Por lo anterior, se señala que no le asiste razón a la accionante cuando argumenta que la norma impugnada impide que los gastos y costos relacionados con la contratación del financiamiento graviten como componentes

de las mejores condiciones del mercado, pues lo cierto es que no tiene el alcance de liberar a las instituciones financieras de su deber de precisar, en sus ofertas, los gastos adicionales que se generarían con el financiamiento ni permite que los entes públicos se abstengan de tomarlos en cuenta al momento de comparar las distintas ofertas calificadas.

Finalmente, en la consulta no se dejan de advertir las posibles dificultades a las que, en dado caso, podrían enfrentarse los entes públicos que busquen acceder a un financiamiento, pues en el supuesto de que ese 0.15% no resultara suficiente para pagar los gastos y costos relacionados con la contratación del crédito, tendrán que destinar recursos de diversa naturaleza para poder sufragarlos en su totalidad; sin embargo, ese supuesto hipotético no puede ser el fundamento para declarar la inconstitucionalidad de la norma combatida en un medio de control constitucional como el presente.

La señora Ministra Ortiz Ahlf concordó con el proyecto porque el límite porcentual establecido en la norma impugnada forma parte de las bases generales para que los entes públicos puedan incurrir en endeudamiento, además de constituir una forma de asegurar las mejores condiciones de mercado, cuyo establecimiento corresponde al Congreso de la Unión, por lo que coincidió con la interpretación propuesta de los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, constitucionales, así como octavo transitorio del decreto

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

de reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince en el sentido de que el Poder Reformador confirió al Congreso de la Unión establecer, en sus leyes, las bases generales para que los Estados, la Ciudad de México y los municipios puedan incurrir en endeudamiento y establecer los mecanismos necesarios para asegurar las debidas condiciones y, por tanto, no se invade la competencia de las legislaturas locales.

La señora Ministra Batres Guadarrama se sumó al sentido del proyecto porque el límite previsto en el artículo reclamado no impide que se generen las mejores condiciones de mercado, dado que no va encaminado a regular el mercado financiero, sino a los entes públicos para procurar que contraten financiamiento en las mejores condiciones y permite que se sufraguen gastos y costos, contratando financiamiento, además de que no libera a los oferentes de su deber de presentar la propuesta correspondiente de financiamiento, precisando gastos adicionales, ni libera al ente público de realizar el análisis correspondiente, tomando en cuenta elementos objetivos de cada oferta calificada a fin de determinar cuál de todas ellas representa el costo financiero más bajo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se manifestó con el sentido del proyecto, pero separándose de las consideraciones y con un voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 22, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 63/2024

Controversia constitucional 63/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, demandando la invalidez del artículo 19, fracciones XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante el DECRETO 626, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 19, fracciones XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante el DECRETO 626, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veintitrés. TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, en los términos precisados en el considerando octavo de esta determinación. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo aclaró que este asunto es similar a los resueltos con la misma temática,

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

pero ahora respecto del Municipio de Sacramento en cuanto al cobro de derechos por la expedición de permisos para la construcción y remodelación de pozos dedicados a la extracción de hidrocarburos, y si invaden o no la competencia de la Federación, por lo que se ajustará de conformidad con los precedentes aprobados.

La señora Ministra Batres Guadarrama anunció su voto en contra de las consideraciones de fondo.

Recordó que este es el proyecto número trece de controversias constitucionales relacionadas con permisos para la construcción y remodelación de pozos de hidrocarburos, que este Tribunal Pleno ha resuelto en el año.

Estimó que no es un asunto obvio y tiene delicadeza porque se deja a los municipios sin la posibilidad de regular las construcciones que se realizan en sus territorios, aun cuando es jurídicamente posible reconocer la concurrencia que tienen con la Federación en la materia, como ha señalado en otros proyectos. En primer lugar, indicó que el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos reconoce que existen permisos y autorizaciones necesarios para el desarrollo de proyectos de exploración y extracción que no están a cargo de la Federación, sino de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. En segundo lugar, señaló que, de manera indudable, corresponde a la Federación conceder la autorización para la exploración y extracción de hidrocarburos, conforme al artículo 73, fracciones X y XXIX, numeral 2, de la Constitución, mientras que al municipio

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

corresponde otorgar las licencias y permisos para su construcción, de conformidad con el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución. En este sentido, se puede reconocer a las legislaturas locales un margen de acción válido para la expedición de permisos para la construcción y remodelación de pozos de hidrocarburos y su respectivo cobro a cargo de estos municipios, siempre que en la legislación local se exija como requisito la presentación del contrato por el cual se acredite la autorización de la Federación para realizar la exploración y extracción correspondiente; esto, con el propósito de que el municipio pueda realizar el cobro por el permiso para la construcción y remodelación del pozo solo como una obra vinculada o anexa al contrato respectivo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández propuso reiterar las votaciones y ajustes realizados en los precedentes, así como la precisión de la señora Ministra Batres Guadarrama, lo cual se aprobó en votación económica y unánime. Por tanto, las votaciones correspondientes deberán indicar:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos del primero al sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 42, 53 y 58, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, fracciones XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sacramento, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza y 2) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Sesión Pública Núm. 102 Martes 12 de noviembre de 2024

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos precisó que no hubo cambios en los puntos resolutiveos que registrarán el presente asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutiveos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con trece minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el jueves catorce de noviembre del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

