

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 108/2015, así como el Voto de Minoría formulado por los Ministros José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Particular formulado por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y Concurrente formulado por el Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2015
PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS
INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO
DE COLIMA

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Nicolás Contreras Cortés, Francisco Javier Ceballos Galindo, Adriana Lucía Mesina Tena, Miguel Alejandro García Rivera, Luis Ayala Campos, Norma Padilla Velasco, Julia Licet Jiménez Angulo, Luis Humberto Ladino Ochoa, Mirna Edith Velázquez Pineda y Leticia Zepeda Mesina, con el carácter de Diputados del Estado de Colima, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

A. Órgano legislativo: Congreso del Estado de Colima.

B. Órgano ejecutivo: Gobernador del Estado de Colima.

Norma impugnada: Decreto número 565 con todos sus transitorios, así como las disposiciones legales que por virtud de éste se reformaron y adicionaron, de fecha veintiuno de septiembre de dos mil quince, publicado en el periódico Oficial del Estado de Colima, el día veintidós siguiente.

SEGUNDO. En los conceptos de invalidez, en síntesis, se argumenta lo siguiente:

1) El Decreto impugnado fue aprobado en contravención a lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución Federal; en virtud que, en tal disposición se determinan los requisitos y lineamientos para que las entidades federativas pueden contraer obligaciones crediticias.

*Dicho precepto constitucional establece que los estados podrán contraer endeudamiento público atendiendo a las disposiciones reglamentarias del mencionado artículo 117; sin embargo, debe atenderse que la normatividad secundaria en materia de endeudamiento de los estados aún no ha sido emitida, **por lo que es indudable que hasta en tanto no se expidan las normas reglamentarias en materia de disciplina financiera, no existen condiciones para que los estados y municipios puedan atender a cabalidad los procedimientos de contratación de deuda pública.***

Sin que obste a lo anterior el hecho que, en la especie, existan disposiciones locales que reglamentan la adquisición de obligaciones crediticias, pues con la sola entrada en vigor del artículo 117 de la Constitución General, los cuerpos jurídicos locales quedan sin efecto alguno, pues debe acatarse lo mandatado en la Norma Fundamental.

Además, se corrobora la transgresión al multicitado precepto constitucional, dado que hasta la fecha no se han expedido sus normas reglamentarias, ni mucho menos se han realizado las adecuaciones legales al marco jurídico local sobre la materia referida.

*2) El Decreto reclamado conculca el contenido del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en dicho numeral **se establece que las entidades federativas no pueden contraer obligaciones crediticias dentro de los tres meses anteriores a que concluya la administración que corresponda.***

Debe tomarse en consideración que el gobernador del Estado de Colima, quien envió la propuesta de decreto, concluyó su período de gestión el treinta y uno de octubre de dos mil quince, mientras que la solicitud de aprobación de endeudamiento se presentó el diez de septiembre de dicha anualidad; por lo que, es inconcuso que la aprobación de la obligación crediticia es extemporánea, ya que se realizó dentro del período en el que por disposición constitucional se encuentra prohibido adquirir nuevas obligaciones crediticias.

3) El Decreto que por esta vía se controvierte no acata correctamente las disposiciones locales que regulan la adquisición de deuda pública, dado que para la aprobación del decreto por el que se autoriza el endeudamiento referido, es *necesaria la previa creación de una comisión de seguimiento, que tiene por objeto el observar y vigilar el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del decreto correspondiente.*

Sin embargo, en el dictamen que se aprobó no se precisa, en los puntos resolutivos, la creación de la aludida comisión, por lo que si bien se adujo tal actuación en los considerandos, lo cierto es que no se reflejó en los resolutivos, por lo que existe incongruencia en el decreto combatido; ello en virtud que no se ordena la intervención de la comisión de seguimiento.

4) El decreto 565 impugnado, contiene diversas violaciones formales al proceso legislativo que determina la Constitución Política del Estado de Colima, así como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa.

a. La iniciativa del decreto reclamado fue sometida a la consideración del pleno del Congreso del Estado de Colima **sin previo análisis y estudio por parte de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, sin que en momento alguno se hayan dispensado, por parte de la Asamblea, los trámites legislativos correspondientes en términos del artículo 48 de la constitución local.**

Si bien se presentó el dictamen correspondiente, lo cierto es que no se convocó a la referida Comisión para que analizara y discutiera su procedencia.

b. No se respetó lo dispuesto en el artículo 42, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, dado que el Presidente de la Mesa Directiva **no convocó a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince; en virtud que no existe oficio o documento en el que se corrobore que convocó a los legisladores locales debidamente y con tiempo suficiente para acudir a dicha sesión, lo que provocó que diversos diputados no asistieran a ésta.**

c. En el dictamen relativo al decreto 565, no se advierte la firma de uno de los secretarios de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, a saber, la del Diputado Sergio Hernández Torres, lo que pone de relieve que los supuestos trabajos de análisis y discusión son nulos.

d. El orden del día de la sesión fue circularizado a los diputados asistentes al momento en que dio inicio la sesión correspondiente junto con los expedientes a discutir, **con lo que se limitó el derecho a participar en la discusión de los asuntos, así como de ejercer el voto razonado, en términos del artículo 22, fracciones IV y VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.**

e. La propuesta del Decreto 565 no se entregó a la totalidad de los miembros de legislatura, sino hasta el momento en que se le dio lectura en la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, trastocándose el numeral 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

En momento alguno se justificó ni razonó la urgencia a que se refiere el artículo 86 de la mencionada legislación, en el que se prevé la hipótesis de dispensar el turno y estudio en comisiones de una propuesta de ley.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son el 14, 16, 40 41, 48, 117 y 133.

CUARTO. Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad **108/2015**.

En diverso acuerdo de veintiuno de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que emitiera su opinión.

QUINTO. En el informe rendido por el Congreso del Estado de Colima se señala, en síntesis, lo siguiente:

- En primer lugar, estima que en el caso concreto se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción 11 y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones 1 y II del numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en virtud que, únicamente procede la acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal.

Lo anterior es así, ya que el decreto impugnado no reúne las características propias de una norma general.

- Por lo que hace a los conceptos de invalidez que esgrime la parte actora, el Congreso del Estado de Colima considera que de la lectura del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reformó el numeral 117 de la Constitución General, relacionado con el Cuarto y Quinto Transitorios, se advierte que las entidades federativas y los municipios **están obligados a sujetarse a las disposiciones que delimita la propia Norma Fundamental y la ley reglamentaria, hasta en tanto sean emitidas por el Congreso de la Unión y adquieran vigencia, cuestión que no aplica en la especie, dado que a la fecha de aprobación del decreto impugnado no se ha emitido la ley secundaria del mencionado precepto constitucional.**

Del mismo modo, es infundado el argumento en el que se sostiene que se aprobó el decreto controvertido, sin que previamente se haya adecuado la legislación local en materia de endeudamiento público, conforme a la ley reglamentaria del artículo 117 de la Constitución General, pues debe considerarse que en el Segundo Transitorio del decreto en el que se reformó el aludido precepto constitucional, se indica que las entidades federativas deberán efectuar las modificaciones y armonización de la legislación local dentro del plazo de 180 días, a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria referida; **cuestión que en el caso concreto no se actualiza debido a que hasta la fecha el Congreso de la Unión no ha emitido la ley secundaria de que se trata en materia de deuda pública.**

- En diverso aspecto, respecto de las supuestas violaciones al proceso legislativo que menciona la parte actora, es necesario tener en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios de seguridad jurídica y debido proceso se colman cuando el legislador regula determinadas conductas sociales, siempre que cuente con facultades para ello.

SEXTO. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente:

- Califica de infundado el motivo de disenso consistente en que no existen condiciones para emitir un decreto que aprueba la adquisición de deuda pública hasta en tanto no se emita la legislación reglamentaria relativa al artículo 117 de la Norma Fundamental; lo anterior lo considera así, debido a que de los artículos transitorios del mencionado precepto constitucional, no se indica la imposibilidad que estados y municipios puedan contraer obligaciones crediticias hasta la expedición de la reglamentación a que se hace referencia, sino que por el contrario, se señala que deben ajustarse a los lineamientos generales que prevé la Constitución General de la República.

- Es infundada la aseveración de los actores, por lo que se refiere a que no se puede contratar deuda pública en los tres meses anteriores a que concluya la administración correspondiente; puesto que de la lectura del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, se advierte que la prohibición se refiere a las obligaciones crediticias a corto plazo, pero no así respecto del refinanciamiento de la misma, ni mucho menos la contratación a largo plazo.

- Por cuanto hace a la violación al proceso legislativo, específicamente, a la creación de la comisión de seguimiento, el argumento de la parte actora resulta infundado, debido a que en el considerando décimo del decreto reclamado, se señala la intervención de la aludida comisión; sin que sea obstáculo al cumplimiento de ello, que en los puntos resolutivos no se haya hecho mención de tal circunstancia.

- Es infundado el concepto de invalidez en el que se expone que la propuesta del decreto 565 no fue analizado previamente por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, sin que exista dispensa de los trámites legislativos.

- Lo anterior es así, en virtud que del contenido del oficio 4481/2015, de catorce de septiembre de dos mil quince, se advierte que los Diputados integrantes de la Comisión Permanente turnaron a la mencionada Comisión de Hacienda, la iniciativa para efectos de su estudio, discusión y elaboración de dictamen.

- Finalmente, es infundado que no se haya convocado a la sesión donde se aprobó el decreto relativo y que se limitó el derecho a la participación de los legisladores, puesto que de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte lo contrario.

SÉPTIMO. La Procuraduría General de la República se abstuvo de formular pedimento.

OCTAVO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

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; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el contenido del Decreto número 565 con todos sus transitorios, así como las disposiciones legales que por virtud de éste se reformaron y adicionaron, de fecha veintiuno de septiembre de dos mil quince, publicado en el periódico Oficial del Estado de Colima, número 50 de veintidós de septiembre de la misma anualidad, y la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, dispone:

“Artículo 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 precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya validez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial.

El Decreto 565 reclamado fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado en autos (fojas 172-181), por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles veintitrés de septiembre al jueves veintidós de octubre de dos mil quince.

En el caso, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintitrés vuelta del expediente, la demanda se presentó el lunes diecinueve de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la presentación de la demanda es oportuna.

TERCERO. Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda es suscrita por Nicolás Contreras Cortés, Francisco Javier Ceballos Galindo, Adriana Lucía Mesina Tena, Miguel Alejandro García Rivera, Luis Ayala Campos, Norma Padilla Velasco, Julia Licet Jiménez Ángulo, Luis Humberto Ladino Ochoa, Mirna Edith Velázquez Pineda y Leticia Zepeda Mesina, en su carácter de Diputados pertenecientes al Congreso del Estado de Colima, lo que acreditan con copias certificadas¹ de sus respectivas constancias de asignación expedidas por el Consejo General del Instituto Electoral de la referida entidad federativa (fojas 26, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 36 y 37).

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, lo que también se afirma en el artículo 62 de la ley de la materia.³

¹ Documentales públicas con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia.

² 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, y (sic).

(...)"

³ "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."

Por otra parte, el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Colima dispone lo siguiente:

"Artículo 22. Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso integrado por dieciséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional, el cual se sujetará al procedimiento que disponga el Código Electoral del Estado. Al efecto, el Estado se dividirá en dieciséis distritos electorales uninominales y una circunscripción plurinominal.

(...)"

En términos de lo dispuesto por el precepto transcrito, el Congreso del Estado de Colima se integra por veinticinco diputados, por lo que el treinta y tres por ciento necesario para promover la acción de constitucionalidad constituye la expresión de la voluntad de ocho diputados de la mencionada entidad federativa, en otras palabras en el caso específico requiere de la suscripción del escrito por el que se promueve el medio de control constitucional, de por lo menos ocho legisladores locales; siendo que en la especie son **diez los que promueven esta acción de inconstitucionalidad**, por lo que se encuentra plenamente acreditada la legitimación en el presente asunto.

CUARTO. Causa de improcedencia (fundada). Previo al estudio del fondo del asunto, procede analizar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, conforme lo establece el artículo 19, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que en relación con los artículos segundo y tercero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con los artículos 59, 65 y 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, referentes a la cesación de efectos.

Para dar claridad a lo anterior, es conveniente traer a colación el contenido de los citados preceptos legales:

"ARTÍCULO PRIMERO. SE AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS; PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reconoce como operación constitutiva de deuda pública destinada a inversión pública productiva, la obligación de pago contraída por el Gobierno del Estado de Colima en 2015 con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, por conducto del Poder Ejecutivo, por la cantidad de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.).

[...]

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el artículo 4, Fracción VIII, inciso a), denominada "Ingresos Derivados de Financiamientos" de la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015, para incluir la cantidad de \$1,728,000.00 (Un mil setecientos veintiocho millones de pesos 00/100 M.N.) que se destinará al refinanciamiento y financiamiento de inversiones públicas productivas, modificándose en consecuencia el monto total de ingresos; y se adiciona el Artículo 11 a la misma Ley, para quedar como sigue:

Artículo 10.-

I a VII.

VIII.

⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

a)	1,728,000.000.00
b)	1,728,000,000.00

.....

TOTAL DE INGRESOS

14,381,092,000.00

Artículo 11.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima para que, por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, contrate con Instituciones de Crédito de Banca Múltiple o Banca de Desarrollo de nacionalidad mexicana, uno o varios créditos, hasta por la cantidad de \$1,728,000,000.00 (Un mil setecientos veintiocho millones de pesos 00/100 M.N.), a un plazo máximo de 25 (veinticinco) años.

Los recursos señalados, deberán destinarse a:

I.- Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, siempre que el destino de las mismas hubiera sido inversión pública productiva, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones; y

II.- Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones.

El o los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la presente autorización, deberán destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, de manera enunciativa y no limitativa, en los sectores de: conectividad, educación, deporte, seguridad, impartición de justicia, salud e infraestructura carretera y/o al re financiamiento de obra ejecutada y pagada por el Gobierno del Estado de Colima o por pagos de principal efectuados a otros financiamientos en el presente año y ejercicios fiscales anteriores, siempre que su destino haya sido inversión pública productiva.

Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, los flujos de recursos derivados de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores ni de aquellos derechos o ingresos que las sustituyan y/o complementen total o parcialmente, pudiendo celebrar los mecanismos que resulten necesarios o convenientes para instrumentar la afectación señalada.

Se podrán celebrar y suscribir todos los documentos, títulos de créditos, contratos, convenios, mecanismos, notificaciones, instrucciones o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar el o los créditos autorizados en el presente Artículo, con las características, montos, condiciones, modalidades y términos que constan en el mismo, así como las que se requieran para la mejor concreción de estos, pudiendo contratar coberturas de tasa de interés y evaluaciones de Agencias Calificadoras.

Dichas autorizaciones se otorgan sin perjuicio de las demás que hubiere dado la Legislatura del Estado de Colima, y que resulten afines o complementarias a las previstas en este Artículo.

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforman los Artículos 8, 12, en la Clasificación Administrativa (1er. Nivel), correspondiente al Poder Ejecutivo y su asignación presupuestal y total; Clasificación Administrativa a Nivel Agregado, códigos 20000, 21000, 21100, 21110 y 21111, en sus correspondientes asignaciones presupuestales, 13, fracción 1, en la asignación correspondiente a la unidad presupuestal 20 Cancelación de Pasivos y total; 22, sexto párrafo, la asignación correspondiente a la partida 99103 Adeudos de ejercicios anteriores por conceptos distintos de servicios personales y total; 23, en las cantidades de los conceptos 4 Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores, 44 y 441 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y total, del primer cuadro, así como en las cantidades del concepto 4 Otras no Clasificadas en Funciones Anteriores, así como los porcentajes y total, del segundo cuadro; 24, en el monto de la clave 06 Compromiso de Modernización del Poder Ejecutivo y total; 25, en el monto de la clave del programa 61 Gasto no programable y total; 26, en la asignación del proyecto G181 Erogaciones Extraordinarias Realizadas en el Ejercicio Fiscal y total; 27, en Programas de Gasto Federalizado (Gobierno Federal) Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores y Total; 28, en el cuadro de Clasificación por Fuentes de Financiamiento y total; 29, inciso a), en el monto de tipo de gasto número 3 Amortización de la Deuda y Disminución de Pasivos y el total, inciso b), en el cuadro de clasificación por objeto del gasto, a nivel de capítulo, en el monto del capítulo 90000 Deuda Pública y en el total; en el cuadro de clasificación por objeto del gasto a segundo nivel de capítulo y concepto del gasto, en el capítulo 90000 Deuda Pública, concepto 99000 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Adefas, así como en el total; y en el cuadro Clasificación por Objeto del Gasto a nivel partida específica, en el capítulo 90000 Deuda Pública, concepto 99000 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Partida Genérica 99100 Adefas, partida específica 99103 Adeudos de ejercicios anteriores por conceptos distintos de servicios personales y el total; y se adiciona el artículo 58; todos del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 8. El gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015, asciende a la cantidad de: \$14,381,092,000 y su asignación se hará de acuerdo a lo estipulado en el presente capítulo.

(...)

Dentro del mismo capítulo, correspondiente a Deuda Pública, se establece por separado una asignación por un importe de \$ 1,735,345,811 para el concepto denominado Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), mismo que se desglosa de la siguiente manera:

(...)

Artículo 58.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima para que, por conducto del Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas y Administración, realice las erogaciones derivadas de la contratación de uno o varios créditos previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015, hasta por la cantidad de \$1,728,000,000.00 (Un mil setecientos veintiocho millones de pesos 00/100 M.N.), cuyo destino será:

I.- Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, siempre que el destino de las mismas hubiera sido inversión pública productiva, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones; y

II.- Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones.

El o los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la presente autorización, deberán destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, de manera enunciativa y no limitativa, en los sectores de: conectividad, educación, deporte, seguridad, impartición de justicia, salud e infraestructura carretera y/o al refinanciamiento de obra ejecutada y pagada por el Gobierno del Estado de Colima o por pagos de principal efectuados a otros financiamientos en el presente año y ejercicios fiscales anteriores, siempre que su destino haya sido inversión pública productiva.

Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, los flujos de recursos derivados de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores ni de aquellos derechos o ingresos que las sustituyan y/o complementen total o parcialmente, pudiendo celebrar los mecanismos que resulten necesarios o convenientes para instrumentar la afectación señalada.

Se podrán celebrar y suscribir todos los documentos, títulos de créditos, contratos, convenios, mecanismos, notificaciones, instrucciones o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar el o los créditos autorizados en el presente Artículo, con las características, montos, condiciones, modalidades y términos que constan en el mismo, así como las que se requieran para la mejor concreción de estos, pudiendo contratar coberturas de tasa de interés y evaluaciones de Agencias Calificadoras.

Dichas autorizaciones se otorgan sin perjuicio de las demás que hubiere dado la Legislatura del Estado de Colima, y que resulten afines o complementarias a las previstas en este Artículo.

(...)"

De lo anterior, se aprecia que los preceptos legales transcritos únicamente reconocen que, en el ejercicio de dos mil quince, el Gobierno del Estado de Colima contrajo una deuda por la cantidad de \$638'000,000.00 (seiscientos treinta y ocho millones de pesos); aunado a ello, se modifican diversos artículos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima, ambos para el ejercicio fiscal 2015, dispositivos que regulan el gasto público del Estado de Colima, los cuales son de carácter anual y, por ende, se sujetan a los principios de temporalidad que se vinculan con la distribución y planeación de la recaudación tributaria a favor de la citada entidad federativa, efectuada en esa anualidad.

El principio de temporalidad consiste en establecer que los ingresos que puede recaudar el Estado 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 anterior se corrobora con la tesis de rubro y contenido siguientes:

"IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS. Ni del texto del artículo 74, fracción IV, constitucional, ni de ningún otro, se puede desprender que las Leyes de Ingresos no puedan ser modificadas sino de año en año. Luego entonces, esto no es posible obtenerse de una interpretación literal del precepto. Ahora bien, en un afán teleológico de interpretación, debe decirse que la finalidad que tuvo el legislador al establecer una disposición de esta naturaleza, consiste en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público por parte de la Soberanía Popular, de los Representantes Populares, de la Cámara de Diputados, derivada de la circunstancia de que es al pueblo, a través de sus representantes, a quien corresponde decidir, a propuesta del Ejecutivo, a qué renglones deben aplicarse los Recursos aportados por el propio pueblo para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el Presupuesto de Egresos, así como vigilar el que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por la Representación Popular al aprobar ese Presupuesto de Egresos, lo cual realiza cuando en el año siguiente revisa la Cuenta Pública del ejercicio anterior, a raíz de la cual conocerá los resultados de la gestión financiera, comprobará si el Ejecutivo se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y si se dio cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas. Hasta aquí se ha hablado de gasto público, de autorización de Presupuesto de Egresos, de control, de evaluación, de vigilancia de ese gasto público, actividades y facultades que corresponden a la Representación Popular de manera exclusiva, sin intervención de la otra Cámara y que constituyen actos que sólo son formalmente legislativos, a diferencia de las Leyes de Ingresos, actos que son formal y materialmente legislativos, y que no son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, del que ésta sólo es una parte, por más que en tratándose de leyes tributarias tenga forzosamente que funcionar como Cámara de Origen y su colegisladora, la de Senadores, como Cámara Revisora. Luego entonces, puede decirse que no se advierte razón jurídica alguna para regular, entre facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, una que no lo es (la de discutir primero las contribuciones necesarias para cubrir el

presupuesto), y mucho menos que se pretenda hacerle partícipe de principios que por tratarse de un acto diferente no le corresponden. El Presupuesto de Egresos tiene vigencia anual, porque el ejercicio fiscal, por razones de política tributaria, comprende un período de un año. La disposición contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, representa un esfuerzo en materia de planeación del gasto público, implica la programación de actividades y cumplimientos de programas, al menos durante ese corto plazo de un año. Sin embargo, la propia Constitución acepta que ese Presupuesto de Egresos no debe ser estricto, no debe ser inflexible, ni imposible de modificar, pues prevé la posibilidad de que haya variación cuando en su artículo 126 establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Ahora bien, las Leyes de Ingresos tendrán vigencia anual, a lo sumo, porque de acuerdo con esa fracción IV del artículo 74, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o excepcionalmente el 15 de diciembre en el caso señalado por la propia Carta Magna, una iniciativa de Ley de Ingresos, en la que se contemplen las contribuciones a cobrarse en el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos; entonces, su vigencia, cuando mucho será de un año, es más, su vigencia normal será de un año, pero eso no implica que el Ejecutivo no puede presentar otra iniciativa tendiente a modificarla antes de transcurrido ese año, o que dicha ley no pueda ser modificada, reformada o adicionada en el transcurso de ese año, cuando las circunstancias socioeconómicas así lo requieran y el legislador estime conveniente atenderlas, pues no existe ninguna limitación temporal para que el Congreso de la Unión expida leyes en las que imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, mucho menos para introducir, como en el caso, sólo una modificación a propósito de la periodicidad de los pagos provisionales. El Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar, cada año, esa iniciativa de Ley de Ingresos, y la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como Cámara de Origen pero ni el uno ni la otra tienen la prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley que a aquélla modifique. De estimar que no existe la posibilidad jurídica de modificar, adicionar o reformar las Leyes de Ingresos y partiendo de una identificación o correspondencia exacta entre ingresos y egresos, no se podría atender la excepción al principio de anualidad a propósito de los egresos, contenida en el artículo 126 constitucional, pues en relación con los ingresos no existe una excepción expresa que hiciera posible fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por otra parte, si se considera que ni las disposiciones que integran esas Leyes de Ingresos deben tener forzosamente vigencia anual, sino que pueden ser modificadas antes del término de un año, con mucha razón puede sostenerse que no hay impedimento legal alguno para que el Congreso de la Unión, en cualquier tiempo, reforme, adicione, modifique o derogue disposiciones en materia tributaria, siempre que en dichas leyes se respeten esos principios de legalidad, proporcionalidad y equidad para todo impuesto derivan de la fracción IV del artículo 31 constitucional.”⁵

Incluso ese Tribunal Pleno ha reiterado en diversas ocasiones, que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, en donde se impugnen preceptos de las leyes de ingresos o presupuestos de egresos, procede sobreseer en los juicios de dichos cuerpos normativos vinculados a la recaudación del Estado y la manera en que lo distribuye.

Así se advierte de la jurisprudencia P./J. 9/2004, que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 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,

⁵ Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación, tomo II, primera parte, julio-diciembre de 1988, página 20.

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.”⁶

De esa manera, el artículo primero —del también denominado artículo primero—, así como los artículos segundo y tercero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima, se tratan de porciones normativas en las cuales se reconoció que, en el ejercicio de dos mil quince, el Gobierno del Estado de Colima contrajo una deuda por la cantidad de \$638'000,000.00 (seiscientos treinta y ocho millones de pesos), asimismo, se adicionaron y modificaron preceptos legales de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015, modificaciones que, en principio, únicamente tuvieron vigencia durante el ejercicio fiscal de dos mil quince, es decir, el contenido de los artículos de referencia regularon situaciones jurídicas de la mencionada anualidad, motivo por el cual han dejado de tener aplicación y, por ende, sus efectos han cesado, en la medida que se produjeron durante todo el dos mil quince.

No es óbice a lo anterior la posibilidad de reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos que prevé la fracción III del artículo 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 33. Son facultades del Congreso:

[...]

III.- Aprobar anualmente, a más tardar el 30 de noviembre, y en su caso, hasta el 15 de diciembre de cada seis años para el caso del cambio de gobierno del ejecutivo del Estado, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, así como a más tardar el 30 de noviembre, y en su caso, hasta el 15 de diciembre de cada tres años para el caso del cambio de gobierno municipal, las Leyes de Ingreso de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los Gobiernos Estatal y Municipales. Si en la fecha mencionada no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos. 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; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos;”

Conforme al precepto transcrito, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima debe aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de esa entidad federativa, a más tardar el treinta de noviembre de cada año, y el supuesto del cambio de gobierno del ejecutivo del Estado, hasta el quince de diciembre de cada seis años, sin embargo, si en esas fechas no han sido aprobados tales ordenamientos, continuará provisionalmente la vigencia de los del año en curso hasta en tanto se aprueben los nuevos.

En la especie, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2016, fueron publicados en el periódico oficial de esa entidad federativa hasta el 29 de febrero de dos mil dieciséis y entraron en vigor a partir del día uno de marzo siguiente, por lo cual, durante los meses de enero y febrero de esa anualidad tuvo lugar la vigencia provisional de los correlativos ordenamientos aprobados para el ejercicio de dos mil quince.

Lo anterior se corrobora, respectivamente, del contenido de los artículos transitorios de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2016:

“TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La presente Ley entrará en vigor el día 01 de marzo de 2016, previa su publicación en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’.”

“TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto y sus anexos correspondientes a: Enfoque Transversal del Presupuesto, Matrices de Indicadores para Resultados, y Tabulador de Sueldos 2016, del Poder Ejecutivo de Estado de Colima, entrarán en vigor el 01 de marzo de 2016, previa su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”.

⁶ Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, marzo de 2004, página 957.

ARTÍCULO SEGUNDO.- La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima, efectuará las reasignaciones y ajustes necesarios, a las partidas correspondientes, tomando en consideración los importes ejercidos dentro de la vigencia provisional del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015, durante los meses de enero y febrero de 2016.

Así mismo, efectuará las reclasificaciones de los gastos efectuados por motivo de la nueva estructura administrativa aprobada, mediante Decreto 583 de la Quincuagésima Séptima Legislatura, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima.

El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, rendirá al Congreso del Estado, de forma excepcional, un informe financiero de ingreso y gasto efectuado durante la vigencia provisional del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015, así como de las adecuaciones presupuestales y contables señaladas en el párrafo primero del presente artículo.

En lo no previsto por las disposiciones legales vigentes, se aplicarán los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental, a que hace referencia la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

ARTÍCULO TERCERO.- Las instituciones de enseñanza, las dedicadas a actividades científicas o académicas y las que no tienen fines de lucro, incluidas en los incisos c), d) y e), de la fracción IV, del artículo 14, del presente decreto, podrán acceder al recurso presupuestal que se les asigna en el mismo, siempre y cuando se presenten a la Secretaría de Planeación y Finanzas, a más a tardar el 31 de marzo del 2016, a entregar, o en su caso, a refrendar la siguiente información: a) acta constitutiva de la institución; b) constancia de domicilio; c) documentos de identificación de su representante legal; d) programa de actividades para el año 2016; e) estados financieros del ejercicio 2015; f) informe de aplicación del subsidio recibido en el ejercicio 2015; y g) constancia de no adeudos fiscales. Lo dispuesto en los incisos e) y f) anteriores, procede únicamente para aquellas instituciones que recibieron subsidios de los autorizados en el Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2015.

La Secretaría de Planeación y Finanzas deberá cerciorarse plenamente de la existencia y funcionalidad de las instituciones precisadas en el párrafo anterior. Para tal efecto, podrá retener la aportación de recursos, sea única, inicial o cualquier ministración periódica, hasta en tanto dichas instituciones comprueben ante la propia Secretaría, su constitución legal, presupuesto y programa de trabajo autorizado por su órgano de administración o similar; así como la rendición del informe de aplicación del subsidio recibido en el ejercicio 2015, en su caso."

De la transcripción que precede se advierte que si bien tuvo lugar, durante los meses de enero y febrero de dos mil dieciséis, la reconducción o vigencia provisional de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015, lo cierto es que con la entrada en vigor de los correlativos cuerpos normativos correspondientes a dos mil dieciséis —a partir del uno de marzo de esta última anualidad— cesaron en su totalidad los efectos de aquellas normas, incluida la vigencia provisional de mérito.

Tampoco es obstáculo para las consideraciones precedentes, que en el artículo 11 de la Ley de Ingresos y del diverso numeral 58 del Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015, se prevea que la deuda que adquiriera el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa sea amortizable en un período de 25 años, o que incluso, la manera en que se paguen las obligaciones crediticias que se contraigan implique la afectación a participaciones presentes o futuras, lo que, en principio, podría dar a entender que contenido de los numerales impugnados trascienden a ejercicios fiscales posteriores.

Sin embargo, si bien el Congreso del Estado de Colima, en las porciones normativas adicionadas en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, respectivamente, autorizó a Poder Ejecutivo para contratar y ejercer créditos o deuda soberana, lo cierto es que estos facultamientos únicamente podían ejercerse durante la vigencia del ejercicio fiscal de dos mil quince; sin que sea obstáculo la duración por las que se hayan contraído las obligaciones crediticias o el hecho que para hacer frente a la deuda pública se haga uso de las participaciones de ingresos federales que le correspondan al Estado de Colima —afectación de percepciones presentes o futuras—, puesto que modo alguno, esos elementos pueden suponer la prolongación de la vigencia de los artículos combatidos, en la medida que, en esencia, únicamente versan sobre la autorización o facultación al Poder Ejecutivo para ejecutar la conducta de contraer endeudamiento para el Estado de Colima.

Así es, a pesar que se señale que la deuda pública que se contrate sea a un plazo de 25 años y que ésta se amortice con recursos futuros, ello solamente se vincula al tiempo en el que perdurará o subsistirá el endeudamiento que se contrate durante el ejercicio fiscal de dos mil quince, por lo que los efectos que se produzcan con motivo de la realización de la autorización mencionada, no supone que la vigencia de las normas de referencia persista a lo largo del tiempo.

En otras palabras, el plazo en el cual se solventarán las obligaciones derivadas de la contratación de deuda que se realice en el ejercicio de dos mil quince, no implica que se prorrogará la vigencia ni los efectos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015, los cuales —se insiste— sólo tuvieron vigor durante dicho ejercicio y los meses de enero y febrero de dos mil dieciséis —con motivo de la reconducción o vigencia provisional ya referida—.

Por tanto, conforme al artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que prevé que el sobreseimiento procederá cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna causa de improcedencia, procede sobreseer en el presente medio de impugnación respecto del artículo primero —del también denominado artículo primero—, así como de los artículos segundo y tercero, del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince.

QUINTO. Causa de improcedencia (infundada). Por otra parte, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima, invocó la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Afirma lo anterior en virtud que, a su consideración, el Decreto 565 impugnado carece del carácter de norma general, por lo que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, ello si se toma en cuenta que el objeto de ésta es el de analizar la posible contradicción de una norma general respecto del contenido de la Constitución Federal, cuestión que a su consideración, no acontece.

Ahora, para determinar si la aludida causa de improcedencia se actualiza, conviene analizar el contenido del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente:

“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:

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

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, y (sic)

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal; a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.”

El artículo transcrito establece que las acciones de inconstitucionalidad proceden únicamente contra *normas generales*, aquéllas que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales, puesto que la intensión del legislador, al momento de prever este mecanismo abstracto de control de la constitucionalidad, fue el de establecer un procedimiento que permitiera confrontar esas *normas generales* frente a la Ley Fundamental y, en su caso, que las sentencias que se emitan por este Alto Tribunal irroguen efectos generales.

Así lo interpretó este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 22/99,⁷ de rubro y contenido siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. *Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones 1 y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.”*

De lo anterior se advierte que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se delimita por el carácter de norma controvertida, en donde se exige la característica de ser ley o tratado internacional, por lo que es indispensable analizar caso por caso, la naturaleza jurídica que reviste a la misma, tomando como punto de partida que un proceso legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales; lo que significa que la ley es aquella que emite el Poder Legislativo, ya sea Federal o de los Estados, regula situaciones jurídicas para el futuro, pero sobre todo, que su contenido resulte obligatorio, general, impersonal y abstracto.

⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 257.

De esa manera, de primera mano podría estimarse que la acción de inconstitucionalidad únicamente procede contra normas generales que tengan como característica ser ley o tratado internacional, e incluso, este Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones ha establecido que no todo acto emanado del Poder Legislativo constituye una norma general, pues para que pueda aducirse tal naturaleza es preciso acudir a su sentido material y no meramente al formal, es decir, que para desentrañar si una ley cumple con las características de abstracción, generalidad e impersonalidad, debe acudirse al texto de la norma cuestionada para clarificar ello.

Sirve de ejemplo, la jurisprudencia P./J. 23/99,⁸ que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.”

De ello se puede advertir que existe una diferencia entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, debido a que en la jurisprudencia referida, la ley se encarga de regular situaciones jurídicas generales y abstractas, mientras que el decreto se avoca a cuestiones de índole particular; concretas e individuales.

En ese sentido, hasta este punto podría estimarse que los decretos, en su denominación formal y estricta, resultarían improcedentes para analizarlos vía acción de inconstitucionalidad, debido a que, de modo general, se ubican como los instrumentos jurídicos, que a pesar de ser emitidos por el Poder Legislativo, se encargan de prever disposiciones jurídicas concretas, dirigidas hacia un sujeto en particular, sin que sus efectos impliquen aspectos generales (colectividad).

No obstante lo anterior, es menester indicar que este órgano colegiado se ha pronunciado en el sentido que una norma general puede funcionar como un concepto que amplíe la competencia de la materia impugnable en la acción de inconstitucionalidad.

En efecto, el concepto de norma general puede ser interpretado de manera sistémica y llegar a incluir normas que no sean formalmente ley.

Dichos razonamientos se desarrollaron en la acción de inconstitucionalidad 4/2011,⁹ en donde se determinó que el citado medio de control abstracto procede contra leyes de ingresos, dada su naturaleza formal y material de ley independientemente que en el texto de sus normas se contengan autorizaciones, puesto que estas deben examinarse como normas de atribución de competencias y no como normas dirigidas a particulares.

Los argumentos se expusieron del modo siguiente:

a) Naturaleza formal y material de ley.

❖ La procedencia de la acción de inconstitucionalidad se encuentra delimitada por el carácter de norma controvertida, exigiéndose sea ley o tratado internacional, siendo indispensable estudiar, en cada caso concreto, la naturaleza jurídica de la norma, partiendo de la base que un proceso legislativo es aquél por virtud del cual se expiden normas generales, abstractas e impersonales.

⁸ Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, abril de 1999, página 256.

⁹ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza.

❖ La figura de "ley" presupone que su contenido es abstracto, impersonal y general; de ese modo, si una ley careciera de dichos atributos o características implicaría su inconstitucionalidad, como sucede en el caso de una ley privativa en donde la norma expedida por el legislador y calificada formalmente de ley, sea dirigida a un específico caso y su vigencia se agotara con un simple acto de aplicación.

❖ Si la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se fijara exclusivamente al contenido de las leyes de manera aislada, se estaría negando la propia condición formal de la ley, sin posibilidad de estudiar sus contenidos particulares, así, la evaluación material para la procedencia de la vía se sobrepondría a la finalidad del control abstracto, además de que dejaría ciertos contenidos de las leyes sin posibilidad de control.

❖ El artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para pronunciarse respecto de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

❖ El concepto de normas generales no puede limitar el concepto formal de leyes, su finalidad es contemplar, además de leyes, a los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Así, ese concepto de normas generales, puede funcionar como un concepto que amplía la competencia de la materia impugnada por la vía de la acción de inconstitucionalidad, pero no como restrictivo del concepto formal de ley.

❖ Dicho concepto puede ser interpretado de manera sistemática y llegar incluso a adicionar normas que no sean fundamentalmente leyes, pero no a la inversa, es decir, limitar el concepto formal mediante un estudio material y aislado de sus contenidos y cerrar la procedencia de la vía en esos supuestos.

b) Leyes de ingresos como normas de atribución de competencias.

❖ La mayoría de los artículos que conforman las leyes de ingresos, contienen normas cuyo destinatario no es directamente el particular, sino son normas de atribución de competencias, en donde el destinatario de su contenido es un órgano del estado.

❖ De ese modo, la generalidad de esa clase de normas no debe efectuarse de la misma manera, que las que se dirigen a los particulares o gobernados, ya que si bien puede parecer una mera autorización, análoga a un permiso de índole administrativo, resulta ser una disposición cuyo efecto es general frente a la colectividad o los individuos que se encuentran dentro de un cierto ámbito territorial específico.

Conforme a lo anterior, en la acción de inconstitucionalidad 4/2011, se estableció que para establecer la procedencia de ese control de constitucionalidad, debe atenderse a la naturaleza jurídica de la norma que se controvierte, a sabiendas que del proceso legislativo se expiden normas de índole general, abstractas e impersonales, que regulan situaciones jurídicas hacia el futuro, en donde su aplicación y obligación son generales, impersonales y abstractas.

Asimismo, interesa la parte en donde se sostiene que la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es plantear la contradicción de una norma general frente a la Constitución General de la República; de ese modo, debe entenderse que el concepto material de normas generales puede extenderse más allá de la concepción formal de ley.

Es decir, el concepto de norma general puede ampliar la competencia de la materia impugnada en la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, a pesar que se pueda entender que la materia de impugnación en este tipo de medios de control abstractos de la constitucionalidad, únicamente versa para normas generales que tengan la característica de ser ley o tratado internacional, lo cierto es que el Poder Legislativo puede emitir dispositivos jurídicos que específicamente, no sean contemplados de modo formal como ley, pero que del análisis sistemático de su contenido, se advierta que regula situaciones generales, abstractas e impersonales, así como que su observancia sea obligatoria.

De ese modo, la amplitud del concepto de norma general puede abarcar a aquellos cuerpos jurídicos emitidos a través de un proceso legislativo, en el que a pesar de no tener la nomenclatura de ley, si pueda estimarse como una porción legal que irroga efectos generales, que su objeto vaya dirigido a la generalidad, o incluso, a un órgano público.

Resultan aplicables, por su idea jurídica, los razonamientos vertidos en las acciones de inconstitucionalidad 4/2011¹⁰ y 83/2013,¹¹ resueltas respectivamente, el seis de diciembre de dos mil once y el cuatro de noviembre de dos mil catorce.

¹⁰ En cuanto al tema de procedencia, el asunto fue aprobado por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza.

¹¹ Respecto de las consideraciones relativas a la procedencia, fue aprobado por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza.

Enseguida, puede suceder el caso en que el legislador expida una norma, denominada formalmente como decreto, pero que su contenido fundamental regule situaciones jurídicas y de hechos con efectos generales, en donde no se concrete su aplicabilidad a un sujeto particular determinado, sino que sus destinatarios sean órganos del poder público; motivo por el cual a pesar de su denominación de decreto, en realidad se está frente a una norma de carácter general, convergiendo la posibilidad de ser contratada frente a la Ley Fundamental.

En otras palabras, a pesar que de primera mano se pudiera aducir que un decreto emitido por el legislativo no tiene el carácter de ley, por ende, carezca de esa característica que determina la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, lo cierto es que debe efectuarse un estudio completo y sistemático de su contenido, para poder fijar si se trata de un acto formal y materialmente administrativo, o por el contrario, prevé disposiciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

Asumir postura contraria, relativa a que por el simple hecho de que se denomine decreto a un acto legislativo y, por tanto, no pueda ser susceptible de contraste respecto de la Constitución Federal, implicaría desconocer la amplitud del concepto de norma general, bajo el tamiz de las características que se desprendan de su contenido.

Además, establecer una exclusión definitiva hacia estas decisiones emanadas de un proceso legislativo, conllevaría a impedir que se efectúe un escrutinio constitucional de su contenido; de ahí que deba realizarse un análisis sistemático de éste, para estar en aptitud de establecer si se considera o no como norma general.

Cabe agregar que las anteriores consideraciones de forma alguna se contraponen con lo sustentado por este Tribunal Pleno respecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes de ingresos, pues en ese supuesto, la sola figura de ley presupone que su contenido es abstracto, impersonal y general; asimismo, en ese caso, la procedencia no se puede efectuar a través de un estudio aislado del contenido de la ley, por el contrario, debe establecerse un mecanismo de escrutinio completo y sistemático.

Lo que se pretende capitalizar, es que el propio concepto de norma general no puede circunscribirse específica y exclusivamente a la denominación formal como ley o tratado internacional, sino que su percepción debe ampliarse a los dispositivos legales que emanan de un proceso legislativo, siempre y cuando contengan la característica esencial de generalidad, abstracción e impersonalidad; cuenta habida que los actos producidos mediante decisiones legislativas, pueden concebirse entre dos facetas, los dirigidos a situaciones particulares, que con su sola aplicación se extinguen y los diversos de los que su observancia es general, que se erigen como regulaciones dirigidas a órganos del Estado.

Resulta significativo establecer que en el artículo 84, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,¹² se establece que las iniciativas de decreto, son resoluciones concretas, individuales y personalizadas que otorgan derechos y obligaciones, lo que podría implicar que contrariamente a lo que se ha expuesto, el 1decreto 565 es una disposición jurídica que no obstante de emanar del órgano legislativo estatal, se trata de una norma individualizada, carente del aspecto de generalidad, lo que podría suponer su improcedencia respecto de su impugnación en la presente vía.

No obstante, como se ha delimitado anteriormente, considerar que por el simple hecho de que se le denomine decreto a un acto del Poder Legislativo, no constituye per se, que se trate de un dispositivo legal de índole individual y concreto, sino que es necesario efectuar un análisis sistemático de su contenido, del cual se pueda establecer con meridiana claridad si se trata o no de una norma revestida de generalidad.

Motivo por el cual, a pesar que la legislación estatal le otorgue la naturaleza jurídica de norma individual y personalizada, ello no implica que se soslaye la debida observancia al mecanismo fijado por este Alto Tribunal, en el sentido de proceder a su estudio concatenado y sistemático de su contenido, por virtud del cual se pueda precisar con plena certeza su calidad o no de norma general.

Precisado lo anterior, es menester analizar el contenido del artículo primero del Decreto 565.

En primer lugar, debe precisarse que los artículos segundo y tercero del decreto impugnado —antes transcritos— expresamente modifican disposiciones que tienen el carácter de ley, tanto en el aspecto formal como en el material, a saber, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015, lo cual pone en evidencia que se trata de normas de carácter general.

¹² "Artículo 84. Las iniciativas podrán ser de ley, de derecho, de acuerdo y de acuerdo económico:

(...19

II.- Es iniciativa de decreto, aquella resolución concreta, individual y personalizada que otorgue derechos o imponga obligaciones;

(...)"

Aunado a lo anterior, en el decreto impugnado existen normas de competencia, en las que se autoriza a un titular específico de un órgano del Estado a realizar cierta acción, por lo que la evaluación de su generalidad no debe realizarse de la misma manera que como se efectúa tratándose de normas dirigidas a los gobernados, puesto que lo que aparentemente parece una simple autorización, análoga a un permiso administrativo, resulta ser una disposición jurídica cuyos efectos son generales frente a los particulares.

Generalmente las normas en donde el legislativo confiere facultades a un órgano público constituyen autorizaciones, ya que implican el permiso para que las autoridades puedan actuar en un determinado sentido. La norma se puede aplicar a lo largo del tiempo cada vez que se susciten las hipótesis señaladas durante la vigencia de la disposición analizada.

Bajo esa premisa, conviene analizar el contenido de la norma cuestionada, la cual es del tenor siguiente:

“(...) ARTÍCULO PRIMERO. SE AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS; PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reconoce como operación constitutiva de deuda pública destinada a inversión pública productiva, la obligación de pago contraída por el Gobierno del Estado de Colima en 2015 con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, por conducto del Poder Ejecutivo, por la cantidad de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.).

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones:

I.- Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones; y

II.- Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones.

El o los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la presente autorización, deberán destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, de manera enunciativa y no limitativa, en los sectores de: conectividad, educación, deporte, seguridad, impartición de justicia, salud e infraestructura carretera y/o al refinanciamiento de obra ejecutada y pagada por el Gobierno del Estado de Colima o por pagos de principal efectuados a otros financiamientos en el presente año y ejercicios fiscales anteriores, siempre que su destino haya sido inversión pública productiva.

ARTÍCULO TERCERO.- Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivados de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años, en el entendido de que los plazos, intereses, comisiones y demás términos y condiciones, serán los que se pacten en los contratos y convenios que para estos efectos se celebren.

Sin perjuicio de lo anterior, los contratos y convenios mediante los cuales se formalicen las operaciones crediticias autorizadas, estarán vigentes mientras existan obligaciones a su cargo.

ARTÍCULO CUARTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, los flujos de recursos derivados de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores ni de aquellos derechos o ingresos que las sustituyan y/o complementen total o parcialmente.

ARTÍCULO QUINTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de los funcionarios legalmente facultados, celebre, emplee o modifique cualquier instrumento legal que se requiera, con el propósito de formalizar los mecanismos de afectación en garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, los ingresos y/o derechos a que se refiere el Artículo Cuarto del presente Decreto, con el propósito de que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, cumpla con las obligaciones que deriven del o los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y/o reestructura, con base en la autorización otorgada en el presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO.- El o los instrumentos legales que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo celebre o emplee para constituir el o los mecanismos de garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, tendrán carácter de irrevocable en tanto existan obligaciones de pago a su cargo, en el entendido que, para que cesen los efectos de la afectación de los conceptos referidos en el Artículo Cuarto del presente Decreto, el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá contar con autorización expresa y por escrito otorgada por los funcionarios legalmente facultados que actúen en representación de la o las instituciones de crédito acreedoras.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá incluir anualmente en su respectivo Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, en tanto existan obligaciones pendientes de pago asociadas al o los créditos que se formalicen con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, el monto correspondiente al servicio de la deuda, hasta la total liquidación del o los mismos.

ARTÍCULO OCTAVO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que mediante sus representantes legales o servidores públicos facultados, celebren todos los actos jurídicos, suscriban documentos, títulos de crédito, contratos, convenios, instrucciones irrevocables y/o mandatos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar el o los créditos así como los mecanismos para instrumentar las afectaciones que se requieran para constituir la garantía y/o la fuente de pago y/o la fuente alterna de pago, para el cumplimiento de las obligaciones asociadas al o los créditos que se celebren con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización.

ARTÍCULO NOVENO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, podrá celebrar los instrumentos legales que se requieran para reestructurar o modificar las operaciones citadas en las fracciones I y II del Artículo Segundo del presente Decreto, después de que se hayan formalizado, a fin de ajustar plazos, comisiones, tasas de interés, garantías, fuentes de pago, fideicomisos, mandatos, instrucciones irrevocables o mecanismos en general asociados, siempre y cuando no se incremente el plazo máximo, ni el monto de endeudamiento autorizado en este Decreto, debiendo dar cuenta de tales modificaciones al H. Congreso del Estado.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Todas las operaciones que se formalicen al amparo de lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, en virtud de ser constitutivas de deuda pública, se deberán inscribir en el Registro Estatal de Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Colima, así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(...)"

El artículo transcrito —junto con el resto de las disposiciones que la integran—, esencialmente, establece la autorización al Poder Ejecutivo para refinanciar pasivos de corto plazo, así como contratar uno o varios créditos públicos.

La relatada autorización al Ejecutivo del Estado de Colima, no puede considerarse como un acto individualizado, debido a que no se dirige a una persona en concreto, sino a un órgano o poder público del dicha entidad federativa, al cual se le confiere la posibilidad de ejercer una facultad.

Resulta inexacto estimar que se trata de una norma individualizada que tiene como destinatario a un gobernado en concreto, en la medida en que se trata de una disposición jurídica —norma general— que se dirige al titular de un poder o institución del sector público, quien detenta una facultad para ejercer acciones relacionadas al interés colectivo —aspecto general—, en este caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, a quien se le autoriza la posibilidad de contratar financiamiento público para destinarlo a inversiones públicas productivas o a su refinanciamiento.

Enseguida, puede afirmarse que esta disposición analizada sí constituye una autorización en donde se confiere la facultad a un órgano de la administración pública para desarrollar cierta actividad con efectos hacia la colectividad, en donde su observancia es obligatoria.

A más de lo anterior, la porción normativa de que se trata se configura como una unidad normativa, por virtud de la cual los legisladores estatales fijaron una serie de lineamientos referentes a la adquisición, por parte del Gobierno del Estado de Colima, de una deuda pública destinada a la inversión pública productiva; precisando las características correspondientes a:

1. El plazo límite de pago de las obligaciones crediticias que se contraigan.
2. Los mecanismos en que se asegura la amortización de los créditos, la vigencia y la obligatoriedad de los contratos o convenios que se celebren con motivo del endeudamiento en cita.
3. La orden de que el Poder Ejecutivo incluya en sus presupuestos de egresos futuros, el reconocimiento del monto crediticio aprobado.
4. La posibilidad de afectar flujos de recursos provenientes de participaciones federales para amortizar los créditos hasta por 25 años.
5. Para el cese de las aludidas afectaciones presupuestarias, se requiere de la autorización de la o las instituciones acreedoras; así como solicitar aprobación del Congreso del Estado.

En la especie se puede advertir que la disposición estudiada sí tiene las características propias de una norma general, en tanto que es:

a) General y, por tanto, impersonal: se dirige a un órgano del Estado de Colima, es decir, la autorización de que se trata delega la facultad de que el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa efectúe una determinada acción de índole público, no se dirige sólo a una persona en concreto.

Ello se afirma porque si bien en términos de lo previsto por el artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, que es el gobernador de esa entidad federativa, lo cierto es que la autorización de contratación de deuda para financiamiento y refinanciamiento se realizó “al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones: ...”.

Por tanto, la autorización de mérito faculta no sólo al Gobernador del Estado de Colima, sino a todos los funcionarios que dependan del Poder Ejecutivo y que se encuentren legalmente facultados para actuar en su representación.

Además, la porción normativa en comento concede una prerrogativa a la o las instituciones acreedoras (en forma genérica y no personalizada) consistente en que no podrá cesar la afectación de las fuentes de pago (esto es, de los recursos derivados de participaciones en ingresos federales) hasta que exista autorización expresa y por escrito de quien tenga facultad para representar a dichas instituciones.

b) Abstracto: las hipótesis normativas previstas en la totalidad del contenido del artículo primero del Decreto 565 combatido, se aplicarán cuantas veces sean necesarias para lograr su objetivo; ello, en virtud que no basta la adquisición del monto crediticio aprobado, sino que los supuestos insertos deberán actualizarse en la medida en que las obligaciones deban cumplirse (pagos, afectaciones presupuestarias, aprobación para el cese de los efectos de los contratos y vigencia de los documentos que se suscriban).

c) Tiene efectos hacia el futuro: el artículo descrito tiene una vigencia hacia adelante, pues de los supuestos jurídicos que enmarca debe ser sujetos de cumplimiento hasta en tanto existan las obligaciones financieras adquiridas, así como el agotamiento en su pago, sin que pueda advertirse en modo alguno que tienen repercusiones hacia el pasado.

d) Obligatorio: la norma descrita cumple con este requisito, debido a que su contenido resulta de acatamiento irrestricto para los órganos del gobierno que se ubiquen en los supuestos correlativos.

Por esos razonamientos, es procedente afirmar que el artículo primero del Decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, es una norma de carácter general susceptible de analizarse vía acción de inconstitucionalidad.

No se soslaya que la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima regula lo concerniente al endeudamiento soberano de esa entidad federativa, lo cual podría suponer que es en tal ordenamiento donde en realidad se precisan las competencias, facultades y obligaciones que se dilucidan en el artículo primero del Decreto 565 controvertido.

Sin embargo, como se señaló en párrafos precedentes, el decreto de cuenta establece obligaciones y prerrogativas tanto para los funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, como para las instituciones financieras o bancos acreedores, por lo que sería impreciso estimar que se trata de un mero contenedor de lo previsto en una norma diversa, ya que mediante sus preceptos se generan derechos y obligaciones para los sujetos a los cuales se dirige.

Aunado a lo anterior, la realización de un análisis comparativo de cada uno de los artículos de la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima, con el objetivo de corroborar el motivo de improcedencia planteado sería formalizar un estudio de fondo del asunto, cuestión que ni puede efectuarse en la procedencia de la acción.

Independientemente de lo anterior, cabe destacar que, entre los conceptos de invalidez que plantean los actores, se aduce que con la reforma al artículo 117 constitucional, se impusieron mayores obligaciones y requisitos a las entidades federativas para la contratación de créditos, los cuales, desde su perspectiva, no se cumplen por la norma impugnada; por tanto, la sola remisión o existencia de la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima, además de tratarse de un aspecto vinculado con el fondo del asunto, no sería suficiente para dilucidar si la norma combatida transgrede o contradice lo dispuesto por la Constitución Federal.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro y contenido siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”¹³

En mérito de lo anterior, resulta **infundada** la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Estudio de fondo. Al no advertirse de oficio más causas de improcedencia por analizar, ni haberse alegado alguna otra por las partes, se procede a efectuar el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte actora.

Es importante establecer que se estudiarán los conceptos de invalidez en orden distinto al planteado, analizándose en primer lugar los relativos las violaciones al procedimiento legislativo; pues en caso de declararse fundados, implicarían la invalidez de las disposiciones jurídicas cuestionadas.

I. VIOLACIONES A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR CUANTO HACE AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

Para tal efecto, resulta necesario traer a colación, en resumen, los planteamientos de la parte actora respecto de las irregularidades en el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el Decreto 565 del Estado de Colima, argumentos, que en síntesis, son del tenor siguiente:

a) La iniciativa del decreto reclamado fue sometida a la consideración del pleno del Congreso del Estado de Colima sin previo análisis y estudio por parte de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, sin que en momento alguno se hayan dispensado, por parte de la Asamblea, los trámites legislativos correspondientes en términos del artículo 48 de la constitución local.

Si bien se presentó el dictamen correspondiente, lo cierto es que no se convocó a la referida Comisión para que analizara y discutiera su procedencia.

b) No se respetó lo dispuesto en el artículo 42, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, dado que el Presidente de la Mesa Directiva no convocó a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince; en virtud que no existe oficio o documento en el que se corrobore que convocó a los legisladores locales debidamente y con tiempo suficiente para acudir a dicha sesión, lo que provocó que diversos diputados no asistieran a ésta.

¹³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2014, página 865.

c) *En el dictamen relativo al decreto 565, no se advierte la firma de uno de los secretarios de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, a saber, la del Diputado Sergio Hernández Torres, lo que pone de relieve que los supuestos trabajos de análisis y discusión son nulos.*

d) *El orden del día de la sesión fue circularizado a los diputados asistentes al momento en que dio inicio la sesión correspondiente junto con los expedientes a discutir, con lo que se limitó el derecho a participar en la discusión de los asuntos, así como de ejercer el voto razonado, en términos del artículo 22, fracciones IV y VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.*

e) *La propuesta del Decreto 565 no se entregó a la totalidad de los miembros de legislatura, sino hasta el momento en que se le dio lectura en la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, trastocándose el numeral 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.*

En momento alguno se justificó ni razonó la urgencia a que se refiere el artículo 86 de la mencionada legislación, en el que se prevé la hipótesis de dispensar el turno y estudio en comisiones de una propuesta de ley.

Para examinar tales argumentos, es menester partir de lo que este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes,¹⁴ en relación a que, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos:¹⁵ por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente este peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su indefectible respeto.

¹⁴ Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

¹⁵ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, de rubro y contenido siguientes: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuyen a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, es dable establecer que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior se debe, a que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Es ese contexto, debe acudir al procedimiento de creación normativa ordinario en el Estado de Colima, atendiendo principalmente a las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento, así las etapas del aludido procedimiento son las siguientes:

➤ **INICIATIVA:** El derecho a iniciar leyes, decretos o acuerdos económicos corresponde al Gobernador del Estado, los Diputados locales, al Supremo Tribunal de Justicia, Órganos Estatales Autónomos, ciudadanos colimenses (artículo 37 de la Constitución Local).¹⁶

Las iniciativas deberán presentarse por escrito y medio electrónico, así como firmadas y dirigidas a los Secretarios del Congreso (artículo 122 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima¹⁷).

Los escritos que contengan las iniciativas deberán contener una exposición de motivos que la justifique, los fundamentos jurídicos que la soporten, el cuerpo jurídico que la detalle; así como artículos transitorios (artículo 123 del aludido Reglamento¹⁸).

Asimismo, se prevé que una vez presentadas las iniciativas, éstas deberán ser turnadas por medio electrónico a la comisión o comisiones correspondientes (artículo 124 del Reglamento en cita);¹⁹ siendo que ninguna iniciativa podrá ser presentada a la Asamblea, sin que haya sido dictaminada y analizada por la comisión de que se trate; con excepción de la dispensa de este trámite que apruebe el Congreso, al considerar como urgentes o que no ameriten mayor examen (artículo 86 de la Ley Orgánica mencionada).²⁰

➤ **DICTAMEN.** Una vez que la iniciativa de ley o decreto sea presentada, será turnada a la Comisión que corresponda, para que sea analizada y dictaminada, presentándose por escrito a la Asamblea dentro de un plazo no mayor de treinta días hábiles –contados a partir del día siguiente en que se reciban los expedientes respectivos–, con la variable de que se extienda ese plazo, previa aprobación del Congreso (artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).²¹

Es importante precisar que las comisiones encargadas de analizar las iniciativas deben reunirse, previo citatorio que el Presidente de la comisión de que se trate envíe a los integrantes de ésta, para despachar los asuntos que se le turnen; pudiendo funcionar con la asistencia de la mayoría de la comisión relativa (artículo 78 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima).²² Además, las comisiones pueden funcionar a pesar que exista receso del Congreso.

Los dictámenes deben estar firmados por la totalidad de los integrantes de la comisión, pero en el supuesto en que uno o más de los miembros difiera del proceder de la mayoría, estará en aptitud de presentar voto particular, el cual deberá anexarse al dictamen que se presente al Congreso (artículo 72 del Reglamento).²³

¹⁶ "Artículo 37.- El derecho de iniciar Leyes corresponde:

I.- A los Diputados;

II.- Al Gobernador;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del Ramo de Justicia;

IV.- A los Ayuntamientos; y

V.- A los Órganos Estatales Autónomos, en las materias de su competencia. En este caso, la iniciativa se presentará por conducto de su presidente o titular, previo acuerdo de sus integrantes cuando se trate de un órgano colegiado.

VI.- A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 2% de los inscritos en el listado nominal de electores. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas en el siguiente período ordinario de sesiones a aquel en que se reciba. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva."

¹⁷ "Artículo 122. Toda iniciativa deberá presentarse por escrito y en medio electrónico, firmada por quienes la presenten e irá dirigida a los Secretarios del Congreso."

¹⁸ "Artículo 123. Las iniciativas que se presenten al Congreso constarán esencialmente de:

a).- Exposición de motivos clara y detallada que explique el espíritu de la misma y la justifique;

b).- Fundamentos jurídicos en que se apoye;

c).- Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido; y

d).- Artículos transitorios."

¹⁹ "Artículo 124. Las iniciativas que se reciban, una vez dada cuenta de ellas a la Asamblea o la Comisión Permanente, en su caso, serán turnadas a la comisión o comisiones que correspondan por medio electrónico, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente y sólo podrán dispensarse de este trámite, por acuerdo expreso de la Asamblea, aquellos asuntos que tengan una obvia resolución por no ameritar un examen profundo o que a juicio de la misma sean urgentes."

²⁰ "Artículo 86.- Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado."

²¹ "Artículo 92. Las comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y su Reglamento y presentarán por escrito su dictamen en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de recibir los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo de la Asamblea para ampliar este plazo."

²² "Artículo 78. Para el despacho de los asuntos de su competencia, las Comisiones se reunirán mediante citatorio por escrito de sus respectivos Presidentes y podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de los Diputados que las integren. Si se negare el Presidente a convocar a los trabajos de la Comisión, la mayoría de sus integrantes podrán convocar a sesión de la misma para despachar las iniciativas, acuerdos y demás asuntos que le sean turnados."

²³ "Artículo 72. Las Comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros y, en caso de empate, sus Presidentes tendrán voto de calidad. Si alguno de los integrantes de la Comisión no estuviere de acuerdo con la decisión de la mayoría, podrá expresar su voto particular por escrito, debiendo anexarse al dictamen de la mayoría."

➤ **DE LAS SESIONES.** El Congreso del Estado de Colima tendrá períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios. Los primeros se dividen en dos períodos; mientras que los segundos en cita se celebrarán, fuera de los períodos ordinarios y únicamente mediante convocatoria indicada por la Comisión Permanente, sesiones en las que sólo se analizaran los asuntos para los que se haya realizado la citación (artículos 29 y 30 de la Constitución Política del Estado de Colima).²⁴

Ninguna sesión podrá diligenciarse sin la concurrencia de la mayoría simple de los integrantes de la Asamblea, sesiones que serán públicas o secretas.

En los recesos del Congreso, quedará en funciones la Comisión permanente, integrada por siete miembros previamente electos; siendo parte de sus atribuciones, entre otras, convocar a las sesiones extraordinarias y recibir las iniciativas de ley o decreto, para turnarlas a la comisión relativa (artículo 34 de la Constitución Local).²⁵

Las sesiones se celebraran en los días y horas en que sean convocadas, diferidas únicamente con previa aprobación del órgano correspondiente; su desahogo se sujetará conforme a un orden del día, el cual deberá ser aprobado por la Asamblea, documento que deberá contener como mínimo: lectura de éste; lista de asistencia; declaración de instalada la sesión; discusión del acta de la sesión anterior; síntesis de comunicaciones y trámite de éstos; presentación de dictámenes (lectura, discusión y votación); asuntos generales; convocatoria para la próxima sesión y clausura (artículo 112 del Reglamento).²⁶

Por medio electrónico, deberá hacerse entrega a los diputados del dictamen que se analizará, discutirá y votará, al inicio de la sesión en que éste se presente; de ese modo la Asamblea proseguirá a su lectura, para después, someterse a la consideración de los legisladores (artículo 131 del Reglamento²⁷).

➤ **DEBATES Y DISCUSIONES.** Únicamente podrá realizarse la discusión y debate en el Congreso del Estado de Colima respecto de actas; trámites; proposiciones; dictámenes y votos particulares; mociones de orden; así como dictámenes que contengan proyectos de iniciativas de ley o decretos (artículo 143 del Reglamento).²⁸

²⁴ "Artículo 29.- El Congreso se reunirá en dos períodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupará de estudiar, discutir y votar las Iniciativas de leyes que se presenten, así como de resolver toda clase de asuntos de su competencia. El primer período iniciará precisamente el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; y el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones lo hará por Decreto. No podrá el Congreso abrir sus sesiones sin la concurrencia de la mayoría simple de sus miembros; sesiones que serán públicas a excepción de aquellas que, por la calidad de los asuntos que deban tratarse, su reglamentación prevenga que sean secretas."

Artículo 30.- El Congreso, fuera de los períodos que señala el artículo anterior, celebrará sesiones o períodos extraordinarios sólo cuando fuere convocado al efecto por la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en ellos solo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria.

²⁵ "Artículo 34. En los recesos del Congreso, funcionará una Comisión Permanente integrada por siete Diputados que serán electos en la forma y términos que señale la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento, dentro de los tres días anteriores a la clausura de un período ordinario de sesiones. Si el día en que deba clausurarse el período ordinario no ha sido electa la Comisión Permanente, ocuparán los cargos por insaculación, los Diputados que resulten, en el orden correspondiente."

²⁶ "Artículo 112. Toda sesión se sujetará a un orden del día que será aprobado por la Asamblea y que en el caso de las sesiones ordinarias, contendrá por lo menos los siguientes puntos:

I.- Lectura del proyecto de orden del día;

II.- Lista de asistencia;

III.- Declaración, en su caso, de quedar legalmente instalada la sesión y ser válidas las resoluciones que en ella se tomen;

IV.- Discusión y aprobación del acta de la sesión anterior, o en su caso propuesta de dispensa de lectura, siempre y cuando haya sido distribuida previamente a los Diputados;

V.- Síntesis de comunicaciones y el trámite que corresponda a cada uno de los documentos y asuntos leídos, o en su caso, propuesta de dispensa de lectura;

VI.- Presentación de dictámenes: lectura, discusión y votación de los mismos, en su caso;

VII.- Asuntos generales;

VIII.- Convocatoria para la próxima sesión; y

IX.- Clausura."

²⁷ "Artículo 131. Las copias de los dictámenes deberán darse a conocer por medio electrónico a los miembros del Congreso, al inicio de la sesión en que sean presentados."

²⁸ "Artículo 143.- Los debates y deliberaciones sólo pueden producirse por:

I.- Las actas;

II.- Los trámites;

III.- Los ocursos y proposiciones;

IV.- Los dictámenes y votos particulares;

V.- Las proposiciones suspensivas;

VI.- Las mociones de orden; y

VII.- Los dictámenes que contengan proyectos de leyes, decretos o acuerdos que se pongan a discusión."

Del mismo modo, cuando ante la Asamblea sea presentado un dictamen firmado por la mayoría de la comisión que lo emite; deberá ser leído, para poder ser sometido a discusión, en la hipótesis de que no sea aprobado, se procederá a discutir el voto particular que en su caso se haya expedido en comisión (artículo 145 del Reglamento²⁹).

➤ **OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO Y PUBLICACIÓN:** Aprobado el dictamen que contiene la iniciativa de ley o decreto, se enviara al Gobernador del Estado de Colima para que en su caso, pueda realizar observaciones en un plazo no mayor de diez días, las cuales podrán ser a favor o en contra; de aprobarlo tendrá cinco días hábiles para su publicación.³⁰

De lo anterior se desprende que la finalidad de este sistema y de sus formalidades esenciales es que sea el Pleno del Congreso del Estado de Colima el que apruebe una iniciativa de ley o de decreto, por ser el órgano de dicha entidad federativa en quien recae la facultad de emitir normas generales respecto de aquellas relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas.

Significativo resulta precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el pleno de la legislatura estatal y publicado oficialmente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, agosto de dos mil uno, página cuatrocientos treinta y ocho, bajo el rubro y contenido siguientes:

“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.”

De lo transcrito se advierte que en el desarrollo del procedimiento legislativo, que finaliza con la publicación de la norma de que se trate, pueden desprenderse una serie de violaciones de índole formal que sí repercuten en la validez de la porción normativa relativa, ejemplo de ello sería cuando la ley o decreto se apruebe sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, motivo por el cual en este supuesto, la violación sí trascendería de modo fundamental a su validez.

²⁹ “Artículo 145.- Cuando se presente un dictamen suscrito por la mayoría de los integrantes de una comisión y el voto particular de la minoría, se dará lectura a ambos y se pondrá a discusión el primero. Si no fuere aprobado, se pondrá a discusión el voto particular.”

³⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA.

Artículo 40. Al presentarse a la Cámara un dictamen de Ley o Decreto, por la Comisión respectiva y una vez aprobado, se remitirá copia de él al Ejecutivo para que en un término no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad; en este último caso, tendrá un término de cinco días hábiles a partir de que fenezca el término anterior para publicarlo.

Transcurrido este último plazo, sin que el Ejecutivo haya realizado la publicación, la Ley o Decreto se tendrá por promulgada para todos los efectos legales, debiendo el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, ordenar la publicación en el Periódico Oficial dentro de los siguientes cinco días hábiles, sin que para ello se requiera refrendo.

Si el Ejecutivo devolviera la Ley o Decreto con observaciones, pasará nuevamente a la Comisión para que previo dictamen sea discutido de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si fuere confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, el Proyecto tendrá el carácter de Ley o Decreto, y será devuelto al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación dentro de los siguientes cinco días hábiles, de no hacerlo, lo hará el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en los términos del párrafo anterior.

Artículo 41.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo Proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara en el término fijado para este fin. Dicho término no se interrumpirá si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Caso contrario sucedería cuando en el procedimiento legislativo se emplee un trámite distinto al previsto en la normatividad aplicable para el análisis o estudio de una iniciativa de ley o decreto; ejemplo de esto acontecería cuando una propuesta sea dictaminada por una comisión legislativa distinta a la que no le correspondía efectuar esa función; en este supuesto, la anotada violación es formal, pero a pesar de acreditarse su persistencia, carecería de relevancia jurídica, debido a que se contrae al cumplimiento de requisitos secundarios, que a pesar que existe precepto legal que ordene su cumplimiento, lo cierto es que tiene por objeto o finalidad facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de decreto o ley, quedando subsanada dicha irregularidad cuando el pleno de la legislatura aprueba el contenido de las propuestas, en estricto acatamiento de las formalidades que realmente trascienden en la elaboración, discusión y aprobación de normas generales.

De ese modo, el verdadero análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar, es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento legislativo trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.

Bajo ese contexto, la finalidad que sobre el particular se haga, se centrará en aclarar si en el procedimiento legislativo que culminó con expedición del Decreto 565 combatido, existió una violación formal de tal magnitud que conlleve a declarar su contravención con los principios de democracia que regula la Ley Fundamental.

Ante lo cual, resulta oportuno hacer una narración cronológica de los acontecimientos legislativos suscitados respecto de la aprobación y expedición del decreto impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad.

1. Mediante oficio SGG-403/2015 —presentado el once de septiembre de dos mil quince, a las diez horas con treinta y cuatro minutos—, el Secretario General de Gobierno del Estado de Colima, Rafael Gutiérrez Villalobos, presentó ante el Congreso de esa entidad federativa, la iniciativa³¹ del “DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS; SE REFORMA Y ADICIONA LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE COLIMA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2015; Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE COLIMA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2015”.

2. Por oficio 4481/2015, de catorce de septiembre de dos mil quince, la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Colima, envió vía electrónica, a los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, el diverso oficio SGG-403/2015, relativo a la iniciativa de decreto mencionada; ello para la elaboración del dictamen correspondiente.

3. El referido dictamen se elaboró por la aludida comisión el veintiuno de septiembre de dos mil quince, firmado por los Diputados Óscar A. Valdovinos Anguiano —Presidente—, José Antonio Orozco Sandoval —Secretario—, Martín Flores Castañeda y Marcos Daniel Barajas Yescas —vocales—, con la falta de firma del Diputado Sergio Hernández Torres —Secretario—.

4. El veintiuno de septiembre de dos mil quince, la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Colima celebró la sesión extraordinaria número tres, al tenor de lo siguiente:

a. En dicha sesión fungió como Presidente el Diputado Martín Flores Castañeda y como Secretarios los Diputados Esperanza Alcaraz Alcaraz y José Donald Ricardo Zúñiga.

b. La referida secretaria procedió a dar lectura al orden del día, la que es del tenor siguiente:

“(…)

I.- Lista de presentes; II. Declaratoria en su caso, de quedar formalmente instalada la sesión; III.- Elección de la Mesa Directiva que presidirá los trabajos de la presente sesión, conforme lo establece el artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; IV.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, del Acuerdo de la Comisión de Justicia, Gobernación y Poderes, relativo a la solicitud de licencia de la Diputada Gabriela Benavides Cobos; V.- Propuesta para abrir un espacio solemne en la presente sesión extraordinaria con el objeto de tomarle la protesta de Ley al C. Joel Maldonado Nava, como Diputado Propietario e integrante de esta Quincuagésima Séptima Legislatura Estatal; VI.- Protesta de Ley del C. Joel Maldonado Nava como Diputado Propietario e integrante de la Quincuagésima Séptima Legislatura Estatal; VII.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos

³¹ Firmada por el Gobernador, Secretario General de Gobierno y la Secretaria de Finanzas y Administración, todos del Estado Colima.

Públicos relativo a la Iniciativa del Ejecutivo Estatal por la que se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, por conducto del Poder Ejecutivo, a refinanciar pasivos de corto plazo destinados en su momento a inversiones públicas productivas y contratar uno o varios créditos destinados al financiamiento y/o refinanciamiento de inversiones públicas productivas; así como se reforma y adiciona la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015 y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015; VIII.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos relativo a las iniciativas del Ejecutivo Estatal para otorgar pensiones por viudez a la C. Enedelia Rojas Pizano y por orfandad a la C. Quetzalli Anayansi Vázquez Rojas, así como por jubilación a la C. Ana María González Córdova; IX.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos relativo a las iniciativas del Ejecutivo Estatal para otorgar pensiones por jubilación a los CC. Antonia Ramos Ríos, Martín Vega Magaña, Carlos Briceño Vargas, Rubén Ochoa Jiménez y Zoila Elizabeth Topete Zamora; X.- Lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos relativo a las iniciativas del Ejecutivo Estatal para otorgar pensiones por viudez a favor de las CC. Victoria Esquivel Barraza, Griselda Chávez Palacios y por orfandad a la menor Andrea Montserrat Valdovinos Chávez, por viudez a la C. Evelia Contreras Larios, por vejez a la C. María Guadalupe Gutiérrez Quiñones, por viudez a la C. María del Carmen Anguiano Hernández y por jubilación a los CC. Rosalba Hernández Medina, Román Gerardo García Martínez y Eusebio Contreras Hernández; XI.- Lectura, discusión y aprobación en su caso del acta de la presente sesión; XII.- Clausura. Cumplida su instrucción Diputado Presidente.

(...)"

c. Enseguida, se procedió al pase de lista de asistencia y verificación del quórum correspondiente.

d. El Diputado Secretario hizo el pase de lista, pero el Presidente de la Mesa Directiva lo interrumpió para decretar un receso, de conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

e. Al reanudarse la sesión, el Secretario continuó con el pase de lista, informando al Presidente que se encontraban veinte diputados integrantes de esa Asamblea, con la inasistencia de los Diputados Joel Esparza Peralta, Yulenny Guylaine Cortés León, José Guadalupe Hernández Arias y Gina Araceli Rocha Ramírez.

f. Enseguida, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del veintiuno de septiembre de dos mil quince se declaró formalmente instalada la sesión extraordinaria número tres, dando paso al desahogo del siguiente punto del orden del día, consistente en la elección de la Mesa Directiva.

g. El Diputado Mariano Trillo Quiroz, integrante de la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios solicitó que se ratificara como Mesa Directiva a la Comisión Permanente; lo que se sometió a consideración y aprobación de los integrantes de la legislatura, quienes en votación económica la aprobaron por unanimidad, según informó la Diputada Secretaria Esperanza Alcaraz Alcaraz.

h. Acto seguido se desahogaron los puntos IV, V y VI del orden del día.

i. Así al verificarse el punto VII, el Diputado Presidente ordenó se diera lectura al dictamen relativo a la iniciativa de decreto por el cual "se autoriza al gobierno del Estado de Colima, por conducto del Poder Ejecutivo, a refinanciar pasivos de corto plazo destinados en su momento a inversiones públicas productivas y contratar uno o varios créditos destinados al financiamiento y/o refinanciamiento de inversiones públicas productivas; así como se reforma y adiciona la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015 y se reforman y adicionan diversas disposiciones del presupuesto de egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015".

j. Posteriormente, se concedió el uso de la palabra al Diputado Óscar A. Valdovinos Anguiano quien dio lectura al mencionado dictamen; por lo que una vez realizado esto, el Diputado Presidente, con fundamento en los artículos 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 132 y 136, fracción IV, de su Reglamento, preguntó a los legisladores si se acordaba a dar paso a la discusión y aprobación del dictamen citado; ordenando que al efecto se recabara la votación conducente.

k. La Diputada Secretaria informó que mediante votación económica se aprobaba la propuesta por mayoría.

l. Así, se concedió el uso de la voz a la Diputada Yulenny Cortés León, quien manifestó su oposición a la aprobación del dictamen referido, mencionando además, que los Diputados Rocha, Esparza y ella, no podrían votar ese proyecto de decreto, sin que mencionara la causa específica de tal circunstancia.

m. De ese modo, le siguieron en el uso de la voz los Diputados Héctor Insúa García, Marcos Barajas Yescas y Martín Flores Castañeda.

n. Al concluir esas participaciones, el Diputado Presidente solicitó a la secretaría recabara la votación nominal del dictamen discutido; a lo cual el Diputado Secretario informó que la propuesta era aprobada por diecisiete votos a favor y 4 en contra, sin ninguna abstención.

o. El Diputado Presidente ratificó que la iniciativa quedaba aprobada con diecisiete votos a favor y cuatro en contra, instruyendo a la secretaría se le diera el trámite correspondiente, a lo que siguió el decreto de un receso.

p. Así, al verificarse los siguientes puntos del orden del día, se puso a consideración de la Asamblea la moción de obviar la lectura del acta de dicha sesión y, únicamente, discutirla y aprobarla, por lo que se recabó la votación relativa; informando el Diputado Secretario que ésta quedaba aprobada por mayoría, por lo que se solicitó a los diputados emitieran su voto en cuanto al contenido del acta de sesión, lo que culminó con su aprobación por unanimidad de votos.

q. Continuamente, al hacer uso de la palabra el Diputado Presidente procedió a la clausura de la sesión extraordinaria relatada, a las diecisiete horas con treinta minutos del veintiuno de septiembre de dos mil quince.

5. El veintidós de septiembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el Decreto 565, el cual reflejó el contenido de la iniciativa aprobada por el congreso de esa entidad federativa

Ahora, en el inciso b), del resumen de los conceptos de invalidez, la parte actora sostiene que el procedimiento legislativo que culminó con la emisión del Decreto 565, es irregular debido a que no se convocó a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, ello en virtud que no existe oficio o documento alguno con el que se demuestre la existencia de la convocatoria correspondiente, con la que los legisladores tuvieran conocimiento, en modo debido y oportuno, de la sesión extraordinaria de mérito.

En el inciso d), los promoventes indican que el orden del día fue circularizado a los diputados asistentes a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, al momento en que dio inicio ésta, junto con los documentos que se discutirían por parte del Pleno del Congreso del Estado de Colima, motivo por el cual, desde su acepción, se limitó el derecho de los legisladores de participar en el estudio y discusión de la iniciativa del Decreto 565 impugnado, así como de ejercer un voto razonado e informado.

Asimismo, conforme al inciso e), informan que la propuesta del Decreto 454 no se entregó a la totalidad de los miembros de la legislatura estatal, sino hasta el momento en que se le dio lectura en la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, contraviniéndose el contenido del numeral 131 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

En respuesta de los resumidos conceptos de invalidez, cabe destacar que en los autos del expediente correspondiente a esta acción de inconstitucionalidad obra constancia de la convocatoria a sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, expedida por el Oficial Mayor del Congreso del Estado de Colima, en donde se informa a los diputados estatales que, de en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil quince la Comisión Permanente determinó, con fundamento en los artículos 30 y 36, fracción III, de la Constitución de esa entidad federativa, así como el numeral 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima y 217 de su Reglamento, convocar a los integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura Estatal a la Sesión Extraordinaria de veintiuno del mismo mes y año, a celebrarse a partir de las once horas, en donde se analizarían y discutirían entre otros temas el dictamen relativo a la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, en donde se le autoriza para adquirir nueva deuda pública.

De esa manera, se puede estimar que sí se expidió la convocatoria relativa a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, en donde se aprobó el decreto hoy controvertido, es decir, contrario a lo señalado por los actores, sí se convocó a los legisladores estatales de los temas que se discutirían en la mencionada sesión; además, de la fecha y hora en que se desahogarían la misma, de modo que no es posible dar la razón a los promoventes de la presente acción, debido a que es inexacto sostener que no se emitió la convocatoria correspondiente.

Ahora, es cierto que la convocatoria se expidió dos días antes de que se celebrara la sesión extraordinaria, sin embargo, este Tribunal Pleno considera que del análisis concatenado y sistemático de la Constitución Política, Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento, todos del Estado de Colima, no se advierte disposición jurídica alguna que delimite el tiempo de anticipación con el que debe citarse a sesión a los integrantes del pleno del Congreso de esa entidad federativa, motivo por el cual no es posible determinar que ese periodo de anticipación genere una violación formal.

Además, es posible estimar que el plazo fue razonable y suficiente para que la convocatoria fuese enviada a los diputados, pues al momento del pase de lista, veinte de los veinticinco diputados que conformaban la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Colima asistieron; aunado a que también asistió Joel Maldonado Nava, a quien se le tomó la protesta de ley como Diputado Propietario e integrante de esa legislatura, en sustitución de la Diputada Gabriela Benavides Cobos, lo que pone de manifiesto que se brindó debida comunicación que se desahogaría la sesión extraordinaria el veintiuno de septiembre de dos mil quince.

En efecto, del análisis al audio y video correspondientes a la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Colima,³² puede arribarse a la conclusión de que veintiuno de los veinticinco diputados que la conformaban estuvieron presentes al momento del pase de lista, por lo cual tuvieron derecho a voto; mientras que cuatro diputados no lo estuvieron, circunstancia que les impidió votar el dictamen respectivo.

Lo anterior, en relación con la filiación partidista de los diputados que integraron la legislatura de referencia,³³ permite advertir que en la mayoría que sí pudo votar estaban representados todos los grupos parlamentarios.

Asimismo, se advierte que incluso votaron a favor del dictamen miembros de uno de los partidos —Acción Nacional— al cual pertenecen tres de los diputados que no estuvieron presentes en el pase de lista.

Todo ello se aprecia gráficamente de la siguiente tabla:

DIPUTADO	PARTIDO	SENTIDO VOTO
1. ESPERANZA ALCARAZ ALCARAZ	PRI	A FAVOR
2. HÉCTOR INSÚA GARCÍA	PAN	EN CONTRA
3. JOSÉ ANTONIO OROZCO SANDOVAL	PRI	A FAVOR
4. ÓSCAR VALDOVINOS ANGUIANO	PRI	A FAVOR
5. JOSÉ DONALDO RICARDO ZÚÑIGA	PAN	EN CONTRA
6. MARÍA ANGÉLICA PEREDIA HERNÁNDEZ	PAN	A FAVOR
7. FRANCIS ANEL BUENO SÁNCHEZ	PRI	A FAVOR
8. JOEL MALDONADO NAVA	PAN	A FAVOR
9. MANUEL PALACIOS RODRÍGUEZ	PRI	A FAVOR
10. ARTURO GARCÍA ARIAS	PRI	A FAVOR
11. NOÉ PINTO DE LOS SANTOS	PRI	A FAVOR
12. JOSÉ DE JESÚS VILLANUEVA GUTIÉRREZ	PRI	A FAVOR
13. SERGIO HERNÁNDEZ TORRES	PAN	EN CONTRA

³² El audio se consultó de la página de internet del Congreso del Estado de Colima, bajo la siguiente dirección: www.congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Mediateca/2015-09-21_audio-extra.mp3; mientras que el video del canal oficial del Congreso del Estado de Colima, en la siguiente dirección: www.youtube.com/watch?v=K44TRESkeMo.

³³ La cual se advirtió de los “Resultados Oficiales 2012” publicados en la página de internet del Instituto Electoral del Estado de Colima, específicamente en la siguiente dirección: <http://www.ieecolima.org.mx/candidatos2012diputados.html>.

14.	MARTÍN CASTAÑEDA	FLORES	PRI	A FAVOR
15.	IGNACIA VILLAREAL	MOLINA	PRI	A FAVOR
16.	JOSÉ MORENO	VERDUZCO	PRI	A FAVOR
17.	FRANCISCO RODRÍGUEZ GARCÍA	JAVIER	PRD	EN CONTRA
18.	MARIANO QUIROZ	TRILLO	PVEM	A FAVOR
19.	ESTEBAN TORRES	MENESES	PANAL	A FAVOR
20.	MARCOS BARAJAS YESCAS	DANIEL	PT	A FAVOR
21.	HERIBERTO VALENCIA	LEAL	PRI	A FAVOR
22.	JOEL PERALTA	ESPARZA	PRD	No estuvo presente en el pase de lista.
23.	JOSÉ HERNÁNDEZ ARIAS	GUADALUPE	PAN	No estuvo presente en el pase de lista.
24.	YULENNY LEÓN	CORTÉS	PAN	No estuvo presente en el pase de lista, pero participó en el debate, según consta en el acto de la sesión extraordinaria de 21 de septiembre de 2015.
25.	GINA ROCHA RAMÍREZ		PAN	No estuvo presente en el pase de lista.

Del cuadro que precede se advierte que de los cuatro diputados que no estuvieron en el pase de lista, tres son del Partido Acción Nacional, al cual pertenecen otros cinco diputados que sí tuvieron derecho a voto —de los cuales dos votaron a favor y tres en contra—.

Asimismo, aun cuando la diputada Yulenny Cortés León —del partido acción nacional— no tuvo derecho a voto, sí participó en el debate, manifestándose en contra del dictamen puesto a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Colima, como consta en el acta de la sesión extraordinaria respectiva.

Además, el otro diputado que no estuvo presente en el pase de lista, es decir, Joel Esparza Peralta, pertenece al Partido de la Revolución Democrática, fuerza política que también tuvo un diputado presente en la sesión, el cual votó en contra.

Todo ello pone de manifiesto que la circunstancia de que sí existió el debate democrático de las distintas fuerzas políticas y de las diversas posturas representadas en la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, en relación con el decreto legislativo impugnado en la presente instancia, razón por la cual el hecho de que no exista en autos constancia de que fue notificada a todos los diputados la convocatoria de la sesión extraordinaria en comento no constituye una violación formal que trascienda de manera fundamental en la norma combatida.

Por otra parte, los actores también aducen que el orden del día de la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, se hizo del conocimiento de los diputados al iniciarse la misma y que, por ende, no pudieron participar en la discusión de los asuntos, ni ejercer un voto razonado.

Es menester precisar que de conformidad con lo previsto en el artículo 45, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima³⁴ y el diverso numeral 37, fracción I, de su Reglamento³⁵ señalan que el orden del día debe enviarse previamente, por medio electrónico, el orden del día y los documentos que se analizarán en la sesión.

³⁴ “Artículo 45. Son atribuciones de los Secretarios:

(...)

III.- Pasar lista de asistencia, verificar la existencia del quórum, y cuidar que hayan sido enviados a los Diputados, previamente a la sesión, por medio electrónico, el orden del día, el acta de la sesión anterior y la síntesis de comunicaciones, con el objeto de que pueda solicitarse la dispensa de lectura de dichos documentos;

(...)”

³⁵ “Artículo 37.- Además de las facultades y atribuciones que el artículo 45 de la Ley le confiera a los Secretarios, tendrán las siguientes:

I.- Pasar lista de asistencia, verificar la existencia del quórum, dar a conocer el orden del día que se propone y cuidar que éste, el acta de la sesión anterior y la síntesis de comunicaciones de cada sesión, hayan sido enviados previamente a los diputados por medio electrónico, con el objeto de que pueda solicitarse la dispensa del trámite de lectura de dichos documentos;

(...)”

Del mismo modo, en cuanto a la distribución del dictamen relativo a la propuesta del decreto presentada por el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, de acuerdo con el artículo 131 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,³⁶ los dictámenes elaborados por la comisiones en donde se hayan analizado las iniciativas de ley o decreto, se repartirán a los legisladores, por medio electrónico, al momento de iniciarse la sesión en que sean presentados.

De ese modo, los dictámenes se dan a conocer al momento en que se inicia la sesión correspondiente, así es posible afirmar que de conformidad con la legislación estatal no existe obligación alguna de distribuir antes de la sesión la copia del dictamen de que se trate, ello en virtud de así mandarlo el numeral en cita.

Independientemente de lo anterior, como consta en el acta de la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, se dio lectura al dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos, relativo a la iniciativa del Ejecutivo Estatal por la que se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, por conducto del Poder Ejecutivo, a refinanciar pasivos de corto plazo destinados en su momento a inversiones públicas productivas y contratar uno o varios créditos destinados al financiamiento y/o refinanciamiento de inversiones públicas productivas; así como se reforma y adiciona la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015 y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015.

Por tanto, es válido concluir que los diputados presentes en la sesión extraordinaria de referencia sí tuvieron conocimiento del contenido del dictamen relativo a la iniciativa de mérito.

Por otra parte, cabe destacar que en estricto apego a las disposiciones jurídicas descritas, no existe claramente un período de anticipación con el que deba darse a conocer a los diputados el orden del día que se seguirá en el desahogo de las sesiones del Congreso del Estado de Colima, es decir, no existe parámetro exacto con el que se pueda dilucidar el momento en que debe circularse la propuesta del orden del día, debido a que las porciones normativas únicamente hacen mención que tal obligación deben realizarse previamente, sin que pueda establecerse con meridiana claridad el momento exacto en que debe distribuirse el indicado documento legislativo.

Enseguida, podría actualizarse la mencionada obligación de entregar el orden del día de manera previa, si dicho documento se reparte justo antes del inicio de la sesión –ordinaria o extraordinaria– que corresponda, con lo cual cumpliría la condición de haberse hecho del conocimiento de su contenido de modo previo.

Bajo ese contexto, si bien de las constancias que obran en el expediente no existe documento con el que se acredite que se distribuyó –electrónicamente– el orden del día, lo cierto es que en la sesión extraordinaria del veintiuno de septiembre de dos mil quince, nadie reclamó que se hubiera omitido la distribución de esos documentos.

En efecto, es pertinente señalar que la distribución de los documentos en cita no fueron motivo de inconformidad por algún diputado, debido a que no manifestaron objeción alguna en torno a que no fueron repartidos a todos los legisladores, incluso, ello se corrobora de la lectura de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince.

Aunado a lo anterior, de la transcripción de la referida sesión se advierte que por petición del Diputado Presidente Martín Flores Castañeda, la Diputada Secretaria Esperanza Alcaraz Alcaraz dio lectura al orden del día, destacando el punto VII relativo a “Lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos relativo a la iniciativa del Ejecutivo Estatal por la que se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, por conducto del Poder Ejecutivo, a refinanciar pasivos de corto plazo destinados en su momento a inversiones públicas productivas y contratar uno o varios créditos destinados al financiamiento y/o refinanciamiento de inversiones públicas productivas; así como se reforma y adiciona la Ley de Ingresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015 y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal de 2015”.

Después del desahogo de varios puntos del orden del día, el Diputado Presidente Martín Flores Castañeda ordenó se procediera a dar lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Decreto 565 referido, concediendo el uso de la palabra al Diputado Óscar A. Valdovinos Anguiano, quien dio íntegra lectura del multicitado dictamen.

³⁶ “Artículo 131.- Las copias de los dictámenes deberán darse a conocer por medio electrónico a los miembros del Congreso, al inicio de la sesión en que sean presentados.”

Una vez concluida la lectura, el Diputado Presidente, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima,³⁷ así como los numerales 132³⁸ y 136, fracción VI,³⁹ de su Reglamento, preguntó a los legisladores si se procedía o no a la discusión y votación del dictamen mencionado, solicitando a la Diputada Secretaria recabar la votación, la cual fue aprobada por mayoría, en votación económica.

De los hechos relatados es posible advertir que los diputados tuvieron conocimiento del orden del día y del dictamen de la iniciativa del decreto aquí controvertido, con anterioridad y durante la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, lo cual les permitió debatir de manera informada sobre el contenido de los mismos, como se desprende de la versión estenográfica. Por tanto, son **infundados** los conceptos de violación referidos.

En diverso aspecto, en cuanto a las violaciones al procedimiento legislativo que se resumieron en los incisos a) y c), la parte actora manifiesta que la iniciativa del decreto reclamado, antes de presentarse en ante el Pleno del Congreso del Estado de Colima, no fue sometida a un análisis previo por parte de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos.

Aduce lo anterior a partir de que considera que no se convocó a los diputados integrantes de dicha comisión a los trabajos de estudio respecto de la iniciativa de mención; además, sustenta que en el dictamen que se presentó, no se advierte la firma del Diputado Sergio Hernández Torres, lo que corroboraría que los trabajos de estudio de la comisión no existieron.

Al respecto, del análisis de las constancias que obran en el expediente, se desprende que no existe documento alguno con el que se acredite que el Diputado Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos citó —mediante oficio— a los integrantes de dicho grupo de trabajo, para la realización del estudio de la iniciativa del decreto impugnado.

De ese modo, conforme a la legislación del Estado de Colima, en específico, el artículo 78 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa,⁴⁰ fija como obligación de los presidentes de las comisiones legislativas, convocar mediante citatorio a los integrantes de las mismas, para celebrar reuniones de trabajo en donde se estudien y discutan las propuestas de ley o decretos; sin embargo, en la especie no se acredita que dicho mandato se haya acatado, puesto que como se ha referido no existe un documento que así lo demuestre.

No obstante lo anterior, a pesar que se no se encuentra acreditado en autos que se hubiera cumplido con la formalidad de citar o convocar a los diputados pertenecientes a dicha comisión, lo cierto es que dicha violación es de índole formal y no puede estimarse como fundamental o de tal magnitud que impacte en la invalidez de la norma general impugnada.

En efecto, la referida violación formal se erige a partir de que la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos no siguió el trámite debido para el estudio de la iniciativa del decreto hoy reclamado; empero, la misma carece de relevancia jurídica si en el caso se cumplió con el fin último buscado por la propuesta, es decir, que el contenido de la iniciativa se haya hecho del conocimiento del Pleno del Congreso del Estado de Colima, que se haya debatido y aprobado, así como publicado para efectos de corroborar los lineamientos del procedimiento legislativo.

Además, el requisito de convocar a los integrantes de la comisión legislativa a las reuniones de trabajo en donde se analizará la propuesta de decreto, es de aquellos cuyo objetivo es facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de ley o de decreto que se presentarán ante el pleno de la legislatura estatal, pero si éste aprueba la ley o decreto, cumpliendo el resto de las formalidades fundamentales del procedimiento, la decisión que se tome al respecto no podrá sujetarse a un criterio de alterabilidad por irregularidades de carácter secundario.

³⁷ "Artículo 93.- Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento."

³⁸ "Artículo 132.- Una vez presentado un dictamen a la Asamblea y concluida su lectura, el Presidente lo pondrá a consideración de la misma para los efectos de su discusión y aprobación en esa sesión o en la siguiente, si así lo acuerda la mayoría de los miembros presentes o lo solicita la comisión."

³⁹ Artículo 136.- Los documentos con que se dé cuenta a la Asamblea, serán tramitados de la siguiente manera:

(...)

VI.- Los dictámenes se leerán una vez, concluida su lectura, la Asamblea acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se dará en la siguiente sesión. Si se tratare de leyes o decretos, aprobados que sean, se remitirán al Ejecutivo para los efectos del artículo 40 de la Constitución;

(...)"

⁴⁰ "Artículo 78.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, las Comisiones se reunirán mediante citatorio por escrito de sus respectivos Presidentes y podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de los Diputados que las integren. Si se negare el Presidente a convocar a los trabajos de la Comisión, la mayoría de sus integrantes podrán convocar a sesión de la misma para despachar las iniciativas, acuerdos y demás asuntos que le sean turnados."

No es óbice a lo anterior, que en el caso del Estado de Colima, el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicho estado,⁴¹ establezca que ninguna iniciativa de ley o decreto podrá presentarse a la Asamblea, sin que previamente haya sido objeto de escrutinio o análisis por parte de la comisión o comisiones correspondientes, con la excepción que esa formalidad se dispense; puesto que se insiste, esa formalidad del procedimiento relativo tiene su razón de ser en la idea de agilizar el estudio de las propuestas, presentar un análisis previo de su contenido y, en su caso, realizar modificaciones o propuestas de ellas, para que ello se someta a la decisión del Pleno del Congreso, lo que aconteció en la especie al haberse dado lectura del dictamen de la comisión respectiva en la sesión en la cual se sometió a discusión entre los diputados que conforman el Congreso del Estado Colima la iniciativa que culminó en el decreto combatido, sesión en donde se expresaron diferentes posturas, tanto de minorías como de mayorías, por lo que no puede trascender a la invalidez de la norma el hecho consistente en que no se haya acreditado en constancias que se haya cumplido con el requisito de convocar a los integrantes de la comisión legislativa a las reuniones de trabajo.

Por tanto, debe establecerse que, al discutirse la propuesta de decreto en donde se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, por conducto del Poder Ejecutivo, contraer nueva deuda pública, la discusión y aprobación se desarrolló conforme a las formalidades esenciales del procedimiento.

Sobre el particular, de la relatoría del procedimiento legislativo relativo a la expedición del Decreto 565 combatido, se advierte que el Pleno del Congreso del Estado de Colima, analizó, discutió y aprobó el dictamen relativo a la propuesta de decreto presentada por el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

Dicha discusión y aprobación se desarrolló conforme a las formalidades esenciales, en la medida en que la sesión extraordinaria de veintiuno de septiembre de dos mil quince, se realizó con el quórum necesario —20 integrantes al momento del pase de lista, más la adición de un diputado a quien en la misma sesión se le tomó la protesta de ley—, se presentó el dictamen correspondiente, al cual se le dio oportuna lectura, se sometió a votación de los legisladores, quienes aprobaron el decreto por mayoría de diecisiete votos a favor y cuatro en contra.

Asimismo, cabe destacar que las distintas fuerzas políticas que conformaron, en ese momento, el Congreso del Estado de Colima, tuvieron la oportunidad de expresar, en tribuna, su opinión respecto del dictamen relativo a la autorización al Poder Ejecutivo de adquirir nueva deuda pública, motivo por el cual ejercieron el derecho a pronunciarse en torno al contenido de la propuesta relatada.

Lo anterior puede corroborarse con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria en comento, en donde se aprecia que el dictamen sí fue leído en su integridad a los diputados presentes en la sesión, que al término de esa lectura, se dio oportunidad a los legisladores de hacer uso de la tribuna para expresarse respecto de la iniciativa de decreto, lo que en su caso fue realizado por diferentes diputados, quienes se expresaron tanto a favor como en contra de la propuesta, es decir, encontraron cause de expresión las diferentes posturas o fuerzas políticas, en un ámbito de pluralidad y discusión parlamentaria, que culminó con la decisión mayoritaria de aprobar la iniciativa de mérito.

Es cierto que no deben considerarse irrelevantes todas las violaciones al procedimiento legislativo, pero tampoco resulta preciso anular cada una de las etapas en donde se originaron las irregularidades si ello no redundaría en el cambio de la decisión parlamentaria, lo que sucede en el presente asunto, puesto que si bien existió una violación formal, consistente en que se presume que no se convocó a la comisión encargada de estudiar el contenido del decreto controvertido, lo cierto es que ello se enmarca en una etapa que no trasciende fundamentalmente en la toma de decisión por parte de la legislatura, debido a que es un trámite de carácter secundario respecto del fin primordial del procedimiento legislativo, relativo a poner en el debate legislativo —pleno del congreso estatal— el documento que se pretende aprobar y, el cual, puede ser sometido a un trabajo parlamentario envuelto en la discusión, la proliferación de las posturas políticas que conforman una democracia liberal, pero sobre todo la expresión, tanto de las mayorías como minorías políticas, de argüir las consideraciones que estimaron pertinentes.

Consecuentemente, a pesar de que no esté probado en autos que el Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Fiscalización de los Recursos Públicos haya emitido una convocatoria para que los integrantes de dicha comisión legislativa se reunieran a analizar y discutir el proyecto de decreto presentado por el Poder Ejecutivo, lo cierto es que tal irregularidad no impacta de manera fundamental y trascendental la validez de la norma impugnada, en tanto el contenido del dictamen y de la iniciativa del Ejecutivo local fueron estudiados y discutidos por el Pleno del Congreso del Estado de Colima, en donde existieron opiniones de mayorías y minorías al respecto y aprobado por la mayoría de la legislatura durante una sesión pública.

⁴¹ Artículo 86.- Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

Debido a lo anterior, el argumento analizado resulta **infundado** para decretar la invalidez del Decreto 565 publicado el veintidós de septiembre de dos mil quince en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Colima.

II. ANÁLISIS DEL DECRETO 565 IMPUGNADO FRENTE A LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Una vez desvirtuados los argumentos relativos a las violaciones al procedimiento legislativo, lo conducente es analizar los conceptos de invalidez en los que se aduce que el Decreto 565 quebranta el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal.

Sobre el particular, los promoventes aducen que conforme al citado precepto constitucional las entidades federativas y los municipios no pueden contraer endeudamiento público dentro de los tres meses anteriores a que concluya el período de gobierno correspondiente; sin embargo, refieren que el Decreto impugnado, en el que se autorizó al Ejecutivo del Estado de Colima a contratar financiamiento, se publicó en el Diario Oficial de la citada entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil quince y entró en vigor el veintitrés siguiente, mientras que el Gobernador del Estado de Colima concluyó su período de administración el treinta y uno de octubre de la misma anualidad. Por tanto, afirman que la autorización de mérito se otorgó dentro de los tres últimos meses del período de gobierno correspondiente, con que se viola el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal.

Para responder el anterior argumento, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal:

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 y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

(...)"

(Énfasis y subrayado añadidos)

El referido precepto constitucional, establece prohibiciones para los Estados de la República y sus municipios; concretamente, de la fracción VIII transcrita se desprenden las siguientes limitaciones:

a) Los Estados no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos:

- Con gobiernos de otras naciones.
- Con sociedades o particulares extranjeros; o bien,
- Cuando dichas obligaciones deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

b) Los Estados y municipios no pueden adquirir empréstitos sino cuando su destino sea la inversión pública productiva, o bien, su refinanciamiento o reestructura, las cuales deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

c) En ningún caso podrán destinarse los empréstitos para cubrir el gasto corriente.

d) Los Estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general expedida por el Congreso de la Unión.

e) Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período del gobierno correspondiente; y,

f) No podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En ese contexto, la parte actora aduce que, en el caso concreto, se transgredió una de las restricciones relatadas, consistente en que el Congreso del Estado de Colima, a través del Decreto 565, autorizó la contratación de obligaciones crediticias de corto plazo durante el plazo de tres meses antes de que culminara la administración del Gobernador de dicha entidad que presentó la iniciativa.

De tal forma, para poder establecer si asiste o no la razón a los promoventes, es indispensable definir si la restricción que citan aplica para el caso concreto de la autorización contenida en el Decreto 565 impugnado.

Como se ha descrito, la mencionada prohibición constitucional se sostiene sobre la premisa que no existe posibilidad para que durante el plazo de tres meses antes de que finalice el gobierno —estatal o municipal— de que se trata contraigan *obligaciones de corto plazo*, motivo por el cual el elemento que delimita bajo qué supuesto se actualiza la multicitada prohibición, consiste en la calidad de la obligación financiera que adquieren los estados y municipios, es decir, si la deuda pública que se suscribe es de corto plazo o no.

En ese sentido, es necesario definir bajo qué parámetro se considera que una deuda pública es corto plazo, por lo cual se acude al contenido de la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y los Municipios, la cual resulta aplicable en la medida que fue expedida por el Congreso de la Unión con el objetivo de reglamentar lo concerniente al endeudamiento público y el manejo de las finanzas de los Estados y Municipios, tal como lo señala su artículo 1o.⁴²

En el numeral 2o. de la mencionada ley se señala qué debe entenderse respecto de diversos términos o conceptos aplicables para la propia ley, destaca la fracción XXX, la cual señala lo siguiente:

“Artículo 2. Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

(...)

XXX. Obligaciones a corto plazo: cualquier Obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año;”

De esa manera, por obligaciones de corto plazo debe entenderse todo financiamiento o deuda pública, que contrae un estado o municipio, a un plazo menor o igual a un año, por lo que es inconcuso que. En sentido contrario, toda obligación crediticia soberana suscrita a un lapso mayor de un año, no puede considerarse de corto plazo.

Así, en el supuesto de que una deuda pública contraída por una entidad federativa, se haya adquirido a un plazo mayor de un año. No puede ser sometida al escrutinio de la restricción mencionada en párrafos anteriores, es decir, si esa deuda es pagadera a un lapso superior a doce meses no se sujeta a la condición de no poderse suscribir en el lapso de tres meses antes de que el gobierno que lo solicitó concluya su gestión.

Bajo ese tamiz, debe analizarse si el financiamiento público que se autorizó contraer mediante el decreto controvertido es de los correspondientes a obligaciones crediticias de corto plazo.

Para tal efecto, es de recordarse que en el artículo primero del Decreto 565, publicado el veintidós de septiembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, el Pleno del Poder Legislativo de esa entidad federativa autorizó al Poder Ejecutivo a refinanciar pasivos de corto plazo destinados en su momento a inversiones públicas productivas y a contratar uno o varios créditos destinados al financiamiento y/o refinanciamiento de inversiones públicas productivas.

Enseguida, en el decreto aludido, se hace el reconocimiento como deuda pública, la contraída anteriormente por el Gobierno del Estado de Colima en el ejercicio fiscal de dos mil quince con el Banco Interacciones, sociedad anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, por un monto de \$638'000,000.00 (seiscientos treinta y ocho millones de pesos) destinados a la inversión pública productiva.

⁴² “Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Adicionalmente, los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos 1 y 11 del Título Segundo de esta Ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable.”

Dicho reconocimiento de deuda fue uno de los motivos por los cuales, en el artículo segundo, fracción I, del Decreto 565, se autorizó al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, a refinanciar con la o las instituciones de crédito, ya sea de la banca de desarrollo o la múltiple de nacionalidad mexicana, la obligación de pago suscrita con el Banco Interacciones, sociedad anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, hasta por el importe mencionado en el párrafo anterior.

Lo anterior se corrobora a través del contenido del considerando tercero del decreto impugnado, el cual es del tenor siguiente:

(...)

TERCERO. Que la iniciativa dentro de su exposición de motivos señala que:

PRIMERO. Durante la presente administración, se han ejecutado diversas inversiones públicas productivas, principalmente en los rubros de seguridad pública, impartición de justicia, agroindustria y fomento económico, como estrategia para fortalecer el dinamismo económico del Estado, posicionándolo en un contexto más competitivo a nivel nacional y hacerlo más atractivo a la inversión.

Las presiones financieras en las arcas estatales provocadas por una menor captación de ingresos por concepto de participaciones estatales federales, como consecuencia de la disminución del coeficiente de participaciones del Fondo General por la implementación de la reforma fiscal de 2007 y por el subsidio del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, otorgado en beneficio de la ciudadanía colimense de 2011 a 2015 aunado a un gasto extraordinario en materia de educación, salud, seguridad pública e impartición de justicia, han afectado severamente el flujo de recursos disponibles del Gobierno del Estado, lo que ha imposibilitado cumplir en su totalidad con los compromisos de pago adquiridos con motivo de la contratación de las inversiones públicas productivas señaladas en el párrafo anterior, esta situación, derivó de la necesidad de recurrir a financiamientos bancarios de corto plazo durante 2015, los cuales a la fecha presentan un saldo insoluto de 638 millones de pesos a favor de Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones.

Derivado de la problemática referida en párrafos anteriores, el Gobierno del Estado no cuenta en este momento con la suficiencia de liquidez para el cumplimiento de dicho adeudo dentro del presente ejercicio fiscal, por lo tanto, se hace imperativo solicitar a esa H. Legislatura el reconocimiento de dicho adeudo, como una operación constitutiva de deuda pública y autorice su refinanciamiento, mediante un empréstito a largo plazo hasta por la cantidad de 638 millones de pesos, lo que permitirá contar con las condiciones financieras idóneas para cumplir oportunamente con el pago de las obligaciones bancarias descritas en el párrafo anterior y apoyaren en el proceso de la recuperación de las calificaciones crediticias soberanas y específicas que se tuvieron hasta el primer semestre de 2015.

(...)

QUINTO.- Que después de realizar el estudio y análisis correspondiente a la iniciativa objeto del presente decreto, la Comisión determina su competencia para conocer y resolver sobre la misma, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 54 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

(...)

Con motivo del análisis realizado a la iniciativa que se dictamina, advertimos que la misma contiene solicitud de contratación de deuda pública de largo plazo y refinanciamiento de corto plazo, así como reformas y adiciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Colima para el ejercicio fiscal 2015.

Así como lo menciona el iniciador, la solicitud de aprobación para contratar deuda y refinanciamiento a esta Soberanía, es con motivo de las inversiones públicas productivas que ya se han comprometido y no se han podido cumplimentar en su totalidad, las cuales han ido dirigidas a los rubros de seguridad pública, impartición de justicia, agroindustria y fomento económico, como estrategia para fortalecer el dinamismo económico del Estado.

Lo anterior acontece así, con motivo de una menor captación de ingresos por concepto de participaciones federales, como consecuencia de la disminución del coeficiente de participaciones del Fondo General por la implementación de la reforma fiscal de 2007 y por el subsidio al Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos que se ha venido aplicando desde el ejercicio fiscal 2011 a la fecha; lo que a decir del iniciador, ha imposibilitado al Gobierno del Estado cumplir con las obligaciones contraídas en relación a los rubros antes mencionados.

Esta circunstancia tiene relación directa con lo dispuesto por el artículo 7o. de la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima, el cual dispone que los recursos obtenidos mediante erogaciones de deuda pública estarán destinados a inversión pública productiva, entendiéndose por ésta, las erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipo, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas.

Situación que acontece en la justificación del proyecto de iniciativa que se analiza, motivo por el que los integrantes de la Comisión estimamos que en cuanto a su objeto se justifica la solicitud de autorización para contraer deuda pública que solicita el Ejecutivo del Estado.”

De la transcripción que precede se advierte que si bien se autorizó el refinanciamiento de una deuda de corto plazo contraída con anterioridad, lo cierto es que ello se llevaría a cabo a través de la contratación de diverso empréstito, hasta por la cantidad de 638 millones de pesos, el cual tiene el carácter de deuda de largo plazo —es decir, aquellas cuyo pago se pacta por un periodo mayor a un año.

Además, en la fracción II, del numeral segundo, del Decreto 565 impugnado, se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, a contratar con instituciones financieras de la banca múltiple o de desarrollo, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090'000,000 (un mil noventa millones de pesos) destinados para inversiones públicas productivas en diversos sectores, el cual también tiene el carácter de empréstito a largo plazo.

En esa virtud, tanto el refinanciamiento relatado, así como la adquisición de uno o varios créditos destinados a inversión pública productiva, son el objetivo primordial del decreto combatido, los cuales serán pagaderos o amortizados en un plazo máximo de 25 años, como se advierte del artículo tercero de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.⁴³

De lo anterior se desprende que el refinanciamiento y financiamiento públicos mencionados, no son de aquéllos de corto plazo, debido a que su período de pago no se circunscribe en un lapso menor a un año; por tanto, es inconcuso que la autorización expresada en el Decreto 565, publicado el veintidós de septiembre de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima no se edificó como una obligación a corto plazo.

Entonces, es posible arribar a la convicción que la autorización analizada en la presente acción de inconstitucionalidad no constituye la contratación de deuda cuya obligación de pago sea inferior al plazo de año, motivo por el cual la prohibición relativa a que las obligaciones de corto plazo no pueden adquirirse en el período de tres meses antes de finalizar la administración del gobierno que la solicitó, no se aplica al caso concreto; puesto que no cumple con el requisito fundamental que actualiza tal restricción constitucional, consistente en ser un endeudamiento público de corto plazo.

Consecuentemente, dado que el monto crediticio aprobado en el decreto controvertido no participa de la naturaleza de ser de corto plazo, no necesitaba ajustarse a la regla de no ser adquirido en los últimos tres meses de duración de la administración del gobierno que solicitó dicha autorización; de ahí que sea posible aseverar que no controvierte en sentido alguno el contenido del artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, resulta esencialmente **infundado** el concepto de invalidez planteado.

Sin embargo, resulta esencialmente fundado el planteamiento de los promoventes, consistente en que el decreto impugnado transgrede lo previsto por el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal.

En efecto, en dicho precepto constitucional —transcrito en párrafos que anteceden— no sólo prevé la limitante de no contratar nuevas obligaciones de corto plazo durante los últimos tres meses de gobierno, sino que también establece —entre otras— la obligación de los estados y municipios, de liquidar las deudas de corto plazo, a más tardar, tres meses antes de que termine el periodo de gobierno correspondiente.

Tales limitante y obligación de carácter constitucional fueron incorporadas con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince.

En la exposición de motivos respectiva, se destacaron que los ejes rectores siguientes de la reforma constitucional, según se advierte de la siguiente transcripción:

⁴³ “(...)

ARTICULO TERCERO. Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivado de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años, en el entendido de que los plazo, intereses, comisiones y demás términos y condiciones, serán los que se pacten en los contratos y convenios que para estos efectos se celebren (...)

“Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

Pasamos a ilustrar los ejes rectores de la presente propuesta:

a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del desarrollo, al referir su observación en, la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo;

b) Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII del artículo 73 constitucional, al desagregar en cuatro incisos distintos los contenidos relativos al financiamiento del gobierno de la República (con la referencia terminológica a operaciones de refinanciamiento o de reestructura, en vez de operaciones de conversión de deuda), el financiamiento del Distrito Federal (con la actualización de la nomenclatura de sus órganos ejecutivo y legislativo), los financiamientos de los estados y de los municipios, y el conocimiento por parte del Congreso de la Unión, a través de una comisión bicameral de situaciones relacionadas con la intención de contratar empréstitos con la garantía federal, por parte de estados que tengan un endeudamiento elevado;

c) Establecer el concepto de ‘mejores condiciones del mercado’ para llevar a cabo operaciones de financiamiento público;

d) Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;

e) Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios, que corresponde a las entidades de fiscalización superior de la federación y de los estados;

f) Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública, y

g) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:

- Posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;

- Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios;

- Señalamiento de la armonía que deberá existir en el ejercicio de la facultad legislativa estatal en materia de financiamiento público y los principios en la materia de la Constitución General de la República;

- Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;

- Previsión de la autorización de las legislaturas estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, y con base en la elucidación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mercado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías;

- Previsión para la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por los estados y los municipios, de acuerdo a las disposiciones de la ley general que dicte el Congreso de la Unión; y

*- **Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno** y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses.”*

De la transcripción que precede, se aprecia que el Estado —a nivel federal, estatal y municipal— debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, atendiendo a diversos principios rectores, entre otros, la obligación de liquidar pasivos de corto plazo, a más tardar, tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno.

Asimismo, en relación con las medidas de responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, en la exposición de motivos se señaló específicamente lo siguiente:

“Con el objetivo de incorporar medidas de responsabilidad hacendaria, se propone que para que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones; previo a esta autorización, las Legislaturas deberán analizar el destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o establecimiento de la fuente de pago. También se propone que los estados y los municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, y que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse, a más tardar, tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses.

Se establece asimismo que las Constituciones de los estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

De igual forma se plantea reiterar que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y adicionar la posibilidad de hacerlo para el refinanciamiento o reestructura de los créditos contraídos, mismos que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Asimismo, se establece que los Estados podrán otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios y la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.”

(Énfasis y subrayado añadidos)

Por otra parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores (revisora), se estableció —entre otros aspectos— lo siguiente:

“Primera.- Sin demérito de que la Minuta con proyecto de Decreto materia del presente dictamen constituye un nuevo proceso legislativo ante el Órgano Revisor de la Constitución, el contenido de las reformas y adiciones propuestas coincide con elementos materiales que en su oportunidad fueron conocidos y votados aprobatoriamente con la mayoría calificada necesaria -en términos del artículo 135 constitucional- por este Senado de la República.

En ese sentido, el presente proceso legislativo de dicho Órgano entraña un nuevo procedimiento.

Cabe señalar que la iniciativa que le da origen fue suscrita por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, con plena facultad para ello en términos de la fracción II del artículo 71 constitucional, para efectos de lo previsto por el artículo 135 de la propia Norma Suprema.

Segunda.- Es de destacarse que con las modificaciones constitucionales planteadas, se busca:

[...]

h) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los estados y los municipios:

[...]

- *Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses.”*

(Énfasis y subrayado añadidos)

De la intelección de los anteriores elementos, se advierte que el constituyente permanente reconoció que la deuda pública representa una importante fuente de ingresos a disposición de las entidades federativas y municipios, toda vez que es una forma de financiamiento que hace posible la realización de proyectos, los cuales no podrían ejecutarse, en ocasiones, con ingresos propios u ordinarios de los estados y municipios.

Sin embargo también reconoció que si no existe una adecuada planeación o se presenta una mala administración en materia de deuda pública, se pueden producir consecuencias lesivas en las finanzas de la entidad o municipio, además de que se afectaría el equilibrio presupuestal, al tener que considerar en cada año la amortización de la suerte principal de la deuda y de los intereses respectivos.⁴⁴

En ese tenor, en lo tocante a las entidades federativas y municipios, el resultado de la reforma en comento fue el establecimiento de un conjunto de medidas disciplinarias a efecto de garantizar un manejo adecuado de las finanzas públicas de los estados y municipios, con el objetivo de generar condiciones que permitan el crecimiento de la economía en beneficio de la población.

De esta manera, una de las medidas de responsabilidad hacendada que se consagró en el Pacto Federal, consiste en que los estados y municipios deben liquidar sus deudas a corto plazo, a más tardar, antes de los tres últimos meses del período del gobierno correspondiente, lo cual obedece a evitar que la administración entrante reciba deudas de este tipo, que deba pagar dentro del primer año de gobierno, sin haber tenido la oportunidad de realizar una planeación financiera propia que le permita hacerles frente.

Establecido lo anterior, debe tomarse en consideración que conforme al artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Colima,⁴⁵ el Ejecutivo local electo entrará en ejercicio de sus funciones el primero de noviembre del año de su elección y durará en su encargo seis años; de lo que se sigue que el referido período culmina el treinta y uno de octubre del sexto año de su encargo.

En la especie, el período de administración del Ejecutivo local al cual se autorizó la contratación de financiamiento, transcurrió del uno de noviembre de dos mil nueve al treinta y uno de octubre de dos mil quince, lo que implica que en términos de la obligación establecida en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, la legislatura local no podía autorizar el refinanciamiento de deudas de corto plazo durante los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil quince, los cuales corresponden a los últimos tres meses del periodo de gobierno respectivo.

Por otra parte, de las pruebas que obran en autos se desprende que el Decreto impugnado, mediante el cual se autorizó al Ejecutivo local a contratar endeudamiento, se publicó en el Diario Oficial de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince y entró en vigor a partir del veintitrés siguiente, de conformidad con el artículo Primero Transitorio del referido Decreto.⁴⁶

Precisado lo anterior, cabe recordar el texto de los artículos segundo a décimo, del artículo primero del decreto combatido.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones:

I.- Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones; y

II.- Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones.

⁴⁴ Esto, según lo plasmado en los trabajos legislativos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince.

⁴⁵ Artículo 52.- El Gobernador será electo popular y directamente, entrará en ejercicio de sus funciones el día primero de noviembre del año de su elección; durará en su encargo seis años y no podrá volver a ser electo.

⁴⁶ ARTÍCULO PRIMERO.-El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

El o los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la presente autorización, deberán destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, de manera enunciativa y no limitativa, en los sectores de: conectividad, educación, deporte, seguridad, impartición de justicia, salud e infraestructura carretera y/o al refinanciamiento de obra ejecutada y pagada por el Gobierno del Estado de Colima o por pagos de principal efectuados a otros financiamientos en el presente año y ejercicios fiscales anteriores, siempre que su destino haya sido inversión pública productiva.

ARTÍCULO TERCERO.- Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivados de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años, en el entendido de que los plazos, intereses, comisiones y demás términos y condiciones, serán los que se pacten en los contratos y convenios que para estos efectos se celebren.

Sin perjuicio de lo anterior, los contratos y convenios mediante los cuales se formalicen las operaciones crediticias autorizadas, estarán vigentes mientras existan obligaciones a su cargo.

ARTÍCULO CUARTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, los flujos de recursos derivados de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores ni de aquellos derechos o ingresos que las sustituyan y/o complementen total o parcialmente.

ARTÍCULO QUINTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de los funcionarios legalmente facultados, celebre, emplee o modifique cualquier instrumento legal que se requiera, con el propósito de formalizar los mecanismos de afectación en garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, los ingresos y/o derechos a que se refiere el Artículo Cuarto del presente Decreto, con el propósito de que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, cumpla con las obligaciones que deriven del o los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y/o reestructura, con base en la autorización otorgada en el presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO.- El o los instrumentos legales que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo celebre o emplee para constituir el o los mecanismos de garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, tendrán carácter de irrevocable en tanto existan obligaciones de pago a su cargo, en el entendido que, para que cesen los efectos de la afectación de los conceptos referidos en el Artículo Cuarto del presente Decreto, el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá contar con autorización expresa y por escrito otorgada por los funcionarios legalmente facultados que actúen en representación de la o las instituciones de crédito acreedoras.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá incluir anualmente en su respectivo Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, en tanto existan obligaciones pendientes de pago asociadas al o los créditos que se formalicen con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, el monto correspondiente al servicio de la deuda, hasta la total liquidación del o los mismos.

ARTÍCULO OCTAVO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que mediante sus representantes legales o servidores públicos facultados, celebren todos los actos jurídicos, suscriban documentos, títulos de crédito, contratos, convenios, instrucciones irrevocables y/o mandatos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar el o los créditos así como los mecanismos para instrumentar las afectaciones que se requieran para constituir la garantía y/o la fuente de pago y/o la fuente alterna de pago, para el cumplimiento de las obligaciones asociadas al o los créditos que se celebren con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización.

ARTÍCULO NOVENO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, podrá celebrar los instrumentos legales que se requieran para reestructurar o modificar las operaciones citadas en las fracciones I y II del Artículo Segundo del presente Decreto, después de que se hayan formalizado, a fin de ajustar plazos, comisiones, tasas de interés, garantías, fuentes de pago, fideicomisos, mandatos, instrucciones irrevocables o mecanismos en general asociados, siempre y cuando no se incremente el plazo máximo, ni el monto de endeudamiento autorizado en este Decreto, debiendo dar cuenta de tales modificaciones al H. Congreso del Estado.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Todas las operaciones que se formalicen al amparo de lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, en virtud de ser constitutivas de deuda pública, se deberán inscribir en el Registro Estatal de Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Colima, así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(...)"

De tales preceptos se advierte que el artículo segundo, fracción I, autoriza el refinanciamiento —mas no el pago o liquidación— de las obligaciones de corto plazo ya existentes y aún vigentes hasta por \$638'000,000.00 (seiscientos treinta y ocho millones de pesos).

Lo cual transgrede el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, en cuanto establece la obligación de que los estados y municipios paguen, solventen o liquiden los pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno.

En efecto, el decreto impugnado autoriza el refinanciamiento de las deudas de corto plazo existentes, lo que implica que tales obligaciones persistirán bajo distintas condiciones de pago, es decir, que con ello no se acata el mandato constitucional de liquidar o pagar este tipo de adeudos, a más tardar, tres meses antes de que finalice el periodo de gobierno.

Por tanto, son esencialmente fundados los argumentos de los promoventes y procede declarar la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero, del Decreto número 565, publicado en el Periódico del Estado de Colima, el día veintidós de septiembre de dos mil quince.

Por su parte, la fracción II, del artículo segundo, del artículo primero, del decreto impugnado, permite contratar un crédito de \$1,090'000,000.00 (un mil noventa millones de pesos 00/100 M, N.) destinados al financiamiento —no refinanciamiento— de inversiones públicas productivas.

Tal financiamiento no tiene el carácter de corto plazo, pues puede amortizarse hasta un plazo de veinticinco años, por lo que no le resultan aplicables las prohibiciones y obligaciones, referidas a las obligaciones de corto plazo, que prevé el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mientras que los diversos artículos tercero a décimo del artículo primero del decreto que se analiza, no establecen autorización alguna, ya sea de financiamiento o de refinanciamiento, sino que únicamente prevén diversos lineamientos y obligaciones derivadas de la autorización contenida en el artículo segundo del artículo primero del decreto controvertido.

En consecuencia, procede reconocer la validez de los artículos segundo, fracción II, así como del cuarto al décimo, del artículo primero del decreto impugnado.

En este punto debe precisarse que son inexactos los argumentos del Congreso del Estado de Colima, consistentes en que de los artículos Segundo, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto por el que se reformó el numeral 117 de la Constitución General, se advierte que las entidades federativas y los municipios están obligados a sujetarse a las disposiciones que delimita la propia Norma Fundamental y la ley reglamentaria, hasta en tanto se emitiera la Ley General o reglamentaria respectiva por el Congreso de la Unión y adquiriera vigencia, cuestión que —afirma— no fue aplicable en la especie, dado que a la fecha de aprobación del decreto impugnado no se había emitido la ley secundaria del mencionado precepto constitucional.

Los artículos transitorios de la reforma que modificó el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son del texto que se transcribe:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-W del artículo 73 del presente Decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este Decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.

Cuarto. Las Entidades Federativas y los Municipios se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las de las leyes a que se refiere el Artículo Transitorio Segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.

Quinto. La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este Decreto.

Sexto. Las Entidades Federativas y los Municipios enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales, conforme a los lineamientos que aquél emita.

Séptimo. La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3o. de la fracción VIII del artículo 73 de este Decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como, aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relacionadas con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, el Congreso de la Unión pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los Estados y Municipios. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, verificará el destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.

Las legislaturas de los Estados realizarán y publicarán por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Los servidores públicos y demás personal del Congreso de la Unión que tengan acceso a la información referente al presente Artículo Transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán de los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

Octavo. La ley reglamentaria a que se refiere el Artículo 73, fracción VIII, inciso 3o. de este Decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.

De los preceptos transcritos se advierte que, en principio, el decreto que reforma el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, entró en vigor al día siguiente de su publicación el Diario Oficial de la Federación, la cual ocurrió el veintiséis de mayo de dos mil quince, por lo que su vigencia inició el veintisiete de ese mes y año.

Asimismo, se estableció que la Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria, aplicable a las entidades federativas y los municipios, así como las reformas que fueran necesarias para cumplir lo previsto en el Decreto de reforma constitucional, deberían publicarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del propio decreto.

También se estableció el plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la referida ley reglamentaria, para que las legislaturas de las entidades federativas realizaran las reformas necesarias para armonizar su legislación con el decreto de reforma constitucional y dicha ley marco o general.

Aunado a ello, se precisó que la ley reglamentaria establecería la transitoriedad conforme a la cual entrarían en vigor las restricciones establecidas en relación a la **contratación** de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual no incluye la diversa obligación de liquidar, tres meses antes de que finalice el periodo de gobierno, las deudas de corto plazo ya existentes.

De lo antes expuesto se aprecian los siguientes aspectos:

a) En principio, las entidades federativas y los municipios se encontraron constreñidos a cumplir con las obligaciones que estableció el decreto de reforma constitucional, desde su misma fecha de entrada en vigor —veintisiete e mayo de dos mil quince—.

b) Las obligaciones cuya vigencia no sería simultánea a la del decreto de reforma constitucional, serían aquellas que necesitaran de instrumentalidad, es decir, que requirieran para su cumplimiento de la emisión de ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios.

c) El plazo para que las legislaturas de las Entidades Federativas realizarán las reformas a su marco normativo, fue con la única finalidad de que éste se armonizara con las normas de disciplina financiera establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley reglamentaria o general en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios.

d) Únicamente para efectos de las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, se determinó que sería la ley reglamentaria la que establecería la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor tales obligaciones. Es decir, la transitoriedad que podía preverse en la ley reglamentaria, era sólo la referente a la contratación de deuda a corto plazo, pero no incluye a la distinta obligación de liquidar las deudas de corto plazo ya existentes.

En ese orden de ideas, sólo las obligaciones que requieran para su cumplimiento de la emisión de la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios, así como las referidas a las restricciones para la contratación de deudas de corto plazo, serían las que su entrada en vigor y consecuente aplicación estuvieran condicionadas a la emisión y entrada en vigor de la ley general o reglamentaria de mérito.

De tal forma, la obligación prevista en el último párrafo del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —liquidar las deudas de corto plazo, ya existentes, antes de los últimos tres meses del periodo de gobierno— no requiere de instrumentalidad alguna para su acatamiento, aunado a que no estaba supeditada a la emisión y vigencia de la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios, por no referirse a contratación de deudas, sino al pago de las previamente pactadas. De ahí que los correlativos argumentos que adujo a título de excepción el Congreso del Estado de Colima no sean precisos.

Por otra parte, debe destacarse que el proyecto que se presentó al Pleno de este Alto Tribunal declaraba —entre otros— la invalidez del artículo tercero del artículo primero del decreto impugnado, sin embargo sólo una mayoría de seis ministros apoyó tal determinación y, en algunos casos, por consideraciones distintas, dado lo cual no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida.

Por tanto, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo tercero del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince.

Atento a las consideraciones que anteceden, lo procedente es desestimar la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo tercero del artículo primero; declarar la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero; así como reconocer la validez de los artículos segundo, fracción II y del cuarto al décimo, todos del decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince.

SÉPTIMO. Efectos. En virtud de las consideraciones antes plasmadas, este Tribunal declara la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero, del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Colima.

Tal invalidez, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV,⁴⁷ y 73⁴⁸ de la ley reglamentaria de la materia, debe hacerse extensiva a los artículos del tercero al décimo, del artículo primero, del decreto impugnado, en la medida en que se refieren a las operaciones de refinanciamiento autorizadas en el artículo segundo, fracción I, del artículo primero del referido decreto.

⁴⁷ 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;

[...]"

⁴⁸ Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Es preciso destacar que, en razón de la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad previos a que este fallo surta efectos no resultan afectados por las invalidaciones que se decretan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad 108/2015.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos primero, únicamente por lo que se refiere a su artículo primero, que indica: "ARTÍCULO PRIMERO.- SE RECONOCE COMO OPERACIÓN CONSTITUTIVA DE DEUDA PÚBLICA DESTINADA A INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA, LA OBLIGACIÓN DE PAGO CONTRAÍDA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA EN 2015 CON BANCO INTERACCIONES, S.A., INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, GRUPO FINANCIERO INTERACCIONES, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, POR LA CANTIDAD DE \$638,000,000.00 (SEISCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.)", segundo y tercero del Decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO. Se reconoce la validez del proceso legislativo del decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, en los términos del considerando sexto, apartado I, de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo tercero del artículo primero del decreto impugnado.

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos segundo, fracción II, y del cuarto al décimo del artículo primero del decreto impugnado.

SEXTO. Se declara la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del decreto impugnado, en los términos del considerando sexto, apartado II, de la presente ejecutoria.

SÉPTIMO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia de los artículos del tercero al décimo del artículo primero del decreto impugnado, en la medida en que se refieren a las operaciones de refinanciamiento autorizadas en el artículo segundo, fracción I, del artículo primero del referido decreto.

OCTAVO. Las declaraciones de invalidez antes referidas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en el último considerando de esta sentencia.

NOVENO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico del Gobierno del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia (fundada), consistente en no sobreseer respecto de los artículos del segundo al décimo del artículo primero del decreto impugnado, al no haber cesado sus efectos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diversas razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek apartándose de las consideraciones,

Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia (infundada), consistente en determinar que el artículo primero del artículo primero del decreto impugnado es una norma general. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por diversas razones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek apartándose de la consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia (infundada), consistente en determinar que del artículo segundo al décimo del artículo primero y los diversos segundo y tercero del decreto impugnado son normas generales, en términos del considerando quinto. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., y Laynez Potisek, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia (fundada), consistente en sobreseer respecto del artículo primero del artículo primero del decreto impugnado, al haber cesado sus efectos. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia (fundada), consistente en sobreseer respecto de los artículos segundo y tercero del decreto impugnado, al haber cesado sus efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte I, denominada "VIOLACIONES A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR CUANTO HACE AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO", consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez alusivos a las violaciones del procedimiento legislativo que derivó en el Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos por razones distintas y en suplencia, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "ANÁLISIS DEL DECRETO 565 IMPUGNADO FRENTE A LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", consistente en declarar la invalidez del artículo tercero del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo tercero del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 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 el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "ANÁLISIS DEL DECRETO 565 IMPUGNADO FRENTE A LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", consistente en reconocer la validez del artículo segundo, fracción II, del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince. Los señores Ministros Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández por razones distintas votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "ANÁLISIS DEL DECRETO 565 IMPUGNADO FRENTE A LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", consistente en reconocer la validez de los artículos del cuarto al décimo del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince. Los señores Ministros Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos por razones distintas y en suplencia, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos en suplencia de la queja o por causa de pedir, Franco González Salas por razones diversas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "ANÁLISIS DEL DECRETO 565 IMPUGNADO FRENTE A LA SUPUESTA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", consistente en declarar la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos del tercero al décimo del artículo primero del decreto impugnado, en la medida en se refieren a las operaciones de refinanciamiento autorizadas en el artículo segundo, fracción I, del artículo primero del referido decreto. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra, al haberse pronunciado por la invalidez total del decreto impugnado.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez antes referidas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Colima, sin efectos retroactivos, por lo que no se afectan las operaciones de crédito que se hayan celebrado antes de que surtan efectos estas declaraciones de invalidez.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y particular. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. Los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asumo se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 108/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2015, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO.

En la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por diputados del Estado de Colima, se cuestionó la validez constitucional del Decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil quince, el que se encuentra conformado por tres artículos, de los cuales, el primero, se subdivide a su vez en otros diez artículos, es decir, del primero al décimo.

En la resolución mayoritaria, se determinó que, por cesación de efectos, era procedente sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de —entre otros— el artículo primero, del artículo primero, del decreto impugnado, al estimar que su contenido se había realizado o consumado en su totalidad.

Asimismo, se concluyó que era procedente reconocer la validez de los artículos segundo, fracción II, así como del cuarto al décimo, del artículo primero, del decreto impugnado, al considerar —básicamente— que la prohibición prevista por el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, consistente en que los estados y los municipios no podrán contratar nuevas obligaciones durante los últimos tres meses del periodo de gobierno correspondiente, únicamente se circunscribe a deudas de corto plazo, por lo cual, los financiamientos a largo plazo sí pueden ser contratados dentro el periodo de referencia.

Aunado a ello, se declaró la invalidez sólo respecto del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del decreto impugnado, bajo el argumento de que, esa porción normativa, al autorizar el refinanciamiento de deudas de corto plazo, contraviene el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no por dejar de acatar la prohibición de contratar financiamiento público durante los últimos tres meses del periodo de gobierno respectivo, sino por incumplir la distinta obligación de liquidar los adeudos a corto plazo preexistentes, a más tardar, antes de los tres últimos meses del periodo de gobierno.

La declaratoria descrita en el párrafo que precede generó que, en el apartado de efectos de la sentencia de mayoría, se hiciera extensiva la invalidez, solo en vía de consecuencia, hacia los artículos del tercero al décimo del artículo primero del decreto impugnado, pero únicamente en la medida en que se refieran a las operaciones de refinanciamiento autorizadas en el artículo segundo, fracción I, del artículo primero del propio decreto.

Quienes suscribimos el presente voto minoritario consideramos que no debió sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo primero, del artículo primero, del decreto impugnado.

Además, si bien coincidimos con la declaratoria de invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero, del decreto de mérito, lo cierto es que estimamos que tal determinación debió sustentarse en consideraciones diversas, las cuales hubieran generado no solo la invalidez de esa porción normativa, sino de la totalidad del artículo primero y las diversas partes que lo integran.

Por tanto, diferimos del criterio mayoritario consistente en reconocer la validez de los artículos segundo, fracción II, así como del cuarto al décimo, del artículo primero, del decreto en comento.

Las razones que sustentan los disensos de referencia son las siguientes:

1. El artículo primero, del artículo primero, del decreto impugnado, configura una unidad normativa con las restantes disposiciones que lo conforman, además de que no cesaron sus efectos.

Es necesario remitirnos al texto íntegro del artículo primero del decreto combatido:

“ARTÍCULO PRIMERO. SE AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS; PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reconoce como operación constitutiva de deuda pública destinada a inversión pública productiva, la obligación de pago contraída por el Gobierno del Estado de Colima en 2015 con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, por conducto del Poder Ejecutivo, por la cantidad de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.).

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones:

I.- Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones; y

II.- Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios profesionales que se relacionen con la estructuración, negociación y formalización del o los créditos que se celebren con base en la presente autorización y el o los mecanismos que se requieran para formalizar la fuente de pago y/o la garantía de los mismos, calificaciones de la estructura y cualquier otro gasto asociado a la correcta concreción de las operaciones.

El o los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima por conducto del Poder Ejecutivo del Estado, con base en la presente autorización, deberán destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, de manera enunciativa y no limitativa, en los sectores de: conectividad, educación, deporte, seguridad, impartición de justicia, salud e infraestructura carretera y/o al refinanciamiento de obra ejecutada y pagada por el Gobierno del Estado de Colima o por pagos de principal efectuados a otros financiamientos en el presente año y ejercicios fiscales anteriores, siempre que su destino haya sido inversión pública productiva.

ARTÍCULO TERCERO.- Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivados de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años, en el entendido de que los plazos, intereses, comisiones y demás términos y condiciones, serán los que se pacten en los contratos y convenios que para estos efectos se celebren.

Sin perjuicio de lo anterior, los contratos y convenios mediante los cuales se formalicen las operaciones crediticias autorizadas, estarán vigentes mientras existan obligaciones a su cargo.

ARTÍCULO CUARTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, los flujos de recursos derivados de las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales correspondan, sin perjuicio de afectaciones anteriores ni de aquellos derechos o ingresos que las sustituyan y/o complementen total o parcialmente.

ARTÍCULO QUINTO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de los funcionarios legalmente facultados, celebre, emplee o modifique cualquier instrumento legal que se requiera, con el propósito de formalizar los mecanismos de afectación en garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, los ingresos y/o derechos a que se refiere el Artículo Cuarto del presente Decreto, con el propósito de que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, cumpla con las obligaciones que deriven del o los créditos que contrate con motivo de las operaciones de refinanciamiento y/o reestructura, con base en la autorización otorgada en el presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO.- El o los instrumentos legales que el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo celebre o emplee para constituir el o los mecanismos de garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago, tendrán carácter de irrevocable en tanto existan obligaciones de pago a su cargo, en el entendido que, para que cesen los efectos de la afectación de los conceptos referidos en el Artículo Cuarto del presente Decreto, el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá contar con autorización expresa y por escrito otorgada por los funcionarios legalmente facultados que actúen en representación de la o las instituciones de crédito acreedoras.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, deberá incluir anualmente en su respectivo Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, en tanto existan obligaciones pendientes de pago asociadas al o los créditos que se formalicen con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización, el monto correspondiente al servicio de la deuda, hasta la total liquidación del o los mismos.

ARTÍCULO OCTAVO.- Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que mediante sus representantes legales o servidores públicos facultados, celebren todos los actos jurídicos, suscriban documentos, títulos de crédito, contratos, convenios, instrucciones irrevocables y/o mandatos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o cualquier instrumento legal que se requiera para formalizar el o los créditos así como los mecanismos para instrumentar las afectaciones que se requieran para constituir la garantía y/o la fuente de pago y/o la fuente alterna de pago, para el cumplimiento de las obligaciones asociadas al o los créditos que se celebren con motivo de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en la presente autorización.

ARTÍCULO NOVENO.- El Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, podrá celebrar los instrumentos legales que se requieran para reestructurar o modificar las operaciones citadas en las fracciones I y II del Artículo Segundo del presente Decreto, después de que se hayan formalizado, a fin de ajustar plazos, comisiones, tasas de interés, garantías, fuentes de pago, fideicomisos, mandatos, instrucciones irrevocables o mecanismos en general asociados, siempre y cuando no se incremente el plazo máximo, ni el monto de endeudamiento autorizado en este Decreto, debiendo dar cuenta de tales modificaciones al H. Congreso del Estado.

ARTÍCULO DÉCIMO.- Todas las operaciones que se formalicen al amparo de lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, en virtud de ser constitutivas de deuda pública, se deberán inscribir en el Registro Estatal de Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Colima, así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(...)"

Del artículo transcrito se aprecia que, tomando en consideración la totalidad de las disposiciones que lo integran, establece la autorización al Poder Ejecutivo local para el refinanciamiento de pasivos de corto plazo —artículo primero, que hace las veces de acápite—, pero para poder lograrlo, también permite la contratación de uno o varios créditos públicos —artículo segundo, en su fracción II—, lo cual origina a su vez la necesidad de que tales financiamientos se encuentren destinados a inversiones públicas productivas, por lo que, el artículo primero del propio artículo primero, califica bajo ese carácter a las deudas de corto plazo ya existentes.

Por su parte, en el artículo segundo, fracción II, se autoriza la contratación de créditos hasta por un monto de \$1,090'000,000.00 (un mil noventa millones de pesos) que en principio pareciera que se refiere sólo a nuevos financiamientos, pero de la parte final de esa porción normativa, se aprecia que tales créditos también pueden emplearse para hacer refinanciamientos de obligaciones del ejercicio de dos mil quince —las que, por referirse a un solo ejercicio, podrían ser de corto plazo— e incluso de ejercicios fiscales anteriores.

Mientras que los restantes artículos del propio artículo primero, es decir, del tercero al décimo, establecen las diversas condicionantes y facultades para ejercer las autorizaciones de financiamiento y refinanciamiento de adeudos a corto y largo plazo ya existentes “y/o” de nueva contratación, verbigracia, plazo de amortización; funcionarios que pueden afectar los recursos que servirán como fuente de garantía y/o pago; autorización para emplear cualquier instrumento legal para tal afectación; irrevocabilidad de dichos instrumentos; orden de inclusión en el respectivo presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, en tanto existan obligaciones pendientes de pago; así como orden de inscripción, en el Registro Estatal de Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Colima, así como en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de todas las operaciones y obligaciones que se adquieran con motivo de las autorizaciones de financiamiento y refinanciamiento de mérito.

En ese orden de ideas, las distintas partes o disposiciones que conforman el artículo primero del decreto de que se trata, se configuran como una unidad normativa, por virtud de la cual los legisladores estatales emitieron autorizaciones de financiamiento y/o refinanciamiento de adeudos de corto y/o de largo plazo ya existentes y/o de nueva contratación, así como los distintos requisitos, instrumentos, obligaciones y limitantes necesarias para poder contratar diversos créditos que permitieran ejecutar dichas autorizaciones.

En otras palabras, contrario a lo sostenido por el criterio mayoritario, el artículo primero del artículo primero del decreto impugnado no agotó su contenido con su mera emisión o con el simple transcurso del ejercicio de dos mil quince, sino que el reconocimiento del carácter de obra pública productiva que otorgó a los pasivos ya existentes, era un requisito indispensable para poder ejercer las autorizaciones de financiamiento y refinanciamiento de pasivos, a través de la obtención de nuevos créditos.

Por tanto, no cesaron sus efectos, sino que se siguieron actualizando al ejercer las facultades para llevar a cabo los financiamientos y refinanciamientos autorizados.

En consecuencia, al conformar una unidad normativa, no podía escindirse —para efectos de declarar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional— el contenido de las diversas disposiciones que conforman el artículo primero del decreto impugnado; aunado a que, conforme a las anteriores consideraciones, sus efectos no habían cesado, pues se seguirían actualizando mientras se ejecutaran las acciones necesarias para ejercer las autorizaciones concedidas e incluso con la diversas que se llevaran a cabo para cumplir con las obligaciones que se adquirieran con motivo de los nuevos créditos que se pactaran.

2. El artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, establece una prohibición absoluta, consistente en no contraer nuevas obligaciones de financiamiento público durante los tres últimos meses del período del gobierno correspondiente, lo cual incluye las deudas a corto y largo plazo.

El texto del artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal es el siguiente:

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 y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

(...)"

(Énfasis y subrayado añadidos)

El referido precepto constitucional, establece prohibiciones para los Estados de la República y sus municipios; concretamente, de la fracción VIII transcrita se desprenden las siguientes limitaciones:

- a) Los Estados no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos:
 - Con gobiernos de otras naciones.
 - Con sociedades o particulares extranjeros; o bien,
 - Cuando dichas obligaciones deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

b) Los Estados y municipios no pueden adquirir empréstitos sino cuando su destino sea la inversión pública productiva, o bien, su refinanciamiento o reestructura, las cuales deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

c) En ningún caso podrán destinarse los empréstitos para cubrir el gasto corriente.

d) Los Estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general expedida por el Congreso de la Unión.

e) Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período del gobierno correspondiente; y,

f) No podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Las restricciones destacadas en los incisos b) a f) fueron incorporadas con motivo de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince.

En la exposición de motivos respectiva, se destacaron que los ejes rectores siguientes de la reforma constitucional, según se advierte de la siguiente transcripción:

“Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

Pasamos a ilustrar los ejes rectores de la presente propuesta:

a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del desarrollo, al referir su observación en, la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo;

b) Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII del artículo 73 constitucional, al desagregar en cuatro incisos distintos los contenidos relativos al financiamiento del gobierno de la República (con la referencia terminológica a operaciones de refinanciamiento o de reestructura, en vez de operaciones de conversión de deuda), el financiamiento del Distrito Federal (con la actualización de la nomenclatura de sus órganos ejecutivo y legislativo), los financiamientos de los estados y de los municipios, y el conocimiento por parte del Congreso de la Unión, a través de una comisión bicameral de situaciones relacionadas con la intención de contratar empréstitos con la garantía federal, por parte de estados que tengan un endeudamiento elevado;

c) Establecer el concepto de ‘mejores condiciones del mercado’ para llevar a cabo operaciones de financiamiento público;

d) Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;

e) Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios, que corresponde a las entidades de fiscalización superior de la federación y de los estados;

f) Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública, y

g) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:

- Posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;

- Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios;

- Señalamiento de la armonía que deberá existir en el ejercicio de la facultad legislativa estatal en materia de financiamiento público y los principios en la materia de la Constitución General de la República;
- Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;
- Previsión de la autorización de las legislaturas estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, y con base en la elucidación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mercado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías;
- Previsión para la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por los estados y los municipios, de acuerdo a las disposiciones de la ley general que dicte el Congreso de la Unión; y
- Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses."

De la transcripción que precede, se aprecia que el Estado —a nivel federal, estatal y municipal— debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, atendiendo a diversos principios rectores, entre otros, la prohibición de contratar "financiamiento público" durante los últimos tres meses previos a la conclusión del periodo de gobierno respectivo.

Asimismo, en relación con las medidas de responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, en la exposición de motivos se señaló específicamente lo siguiente:

"Con el objetivo de incorporar medidas de responsabilidad hacendaria, se propone que para que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones; previo a esta autorización, las Legislaturas deberán analizar el destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o establecimiento de la fuente de pago. También se propone que los estados y los municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, y que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse, a más tardar, tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses.

Se establece asimismo que las Constituciones de los estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

De igual forma se plantea reiterar que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y adicionar la posibilidad de hacerlo para el refinanciamiento o reestructura de los créditos contraídos, mismos que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Asimismo, se establece que los Estados podrán otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios y la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente."

(Énfasis y subrayado añadidos)

Por otra parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores —revisora— se estableció, entre otros aspectos, lo siguiente:

"Primera.- Sin demérito de que la Minuta con proyecto de Decreto materia del presente dictamen constituye un nuevo proceso legislativo ante el Órgano Revisor de la Constitución, el contenido de las reformas y adiciones propuestas coincide con elementos materiales que en su oportunidad fueron conocidos y votados aprobatoriamente con la mayoría calificada necesaria -en términos del artículo 135 constitucional- por este Senado de la República.

En ese sentido, el presente proceso legislativo de dicho Órgano entraña un nuevo procedimiento.

Cabe señalar que la iniciativa que le da origen fue suscrita por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, con plena facultad para ello en términos de la fracción II del artículo 71 constitucional, para efectos de lo previsto por el artículo 135 de la propia Norma Suprema.

Segunda.- Es de destacarse que con las modificaciones constitucionales planteadas, se busca:

[...]

h) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los estados y los municipios:

[...]

- *Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses."*

(Énfasis y subrayado añadidos)

De la intelección de los anteriores elementos, se advierte que el constituyente permanente reconoció que la deuda pública representa una importante fuente de ingresos a disposición de las entidades federativas y municipios, toda vez que es una forma de financiamiento que hace posible la realización de proyectos, los cuales no podrían ejecutarse, en ocasiones, con ingresos propios u ordinarios de los estados y municipios.

Sin embargo, también reconoció que si no existe una adecuada planeación o se presenta una mala administración en materia de deuda pública, se pueden producir consecuencias lesivas en las finanzas de la entidad o municipio, además de que se afectaría el equilibrio presupuestal, al tener que considerar en cada año la amortización de la suerte principal de la deuda y de los intereses respectivos.¹

En ese tenor, en lo tocante a las entidades federativas y municipios, el resultado de la reforma en comento fue el establecimiento de un conjunto de medidas disciplinarias a efecto de garantizar un manejo adecuado de las finanzas públicas de los estados y municipios, con el objetivo de generar condiciones que permitan el crecimiento de la economía en beneficio de la población.

De esta manera, una de las medidas de responsabilidad hacendaria que se consagró en el Pacto Federal, consiste en que los estados y municipios no pueden contraer nuevas obligaciones de financiamiento público durante los tres últimos meses del período del gobierno correspondiente; restricción que al encontrarse dentro del apartado de las prohibiciones absolutas de los Estados, no admite excepción alguna.

Al respecto, el último párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, —antes transcrito— se desprenden dos limitantes, una en relación con la deuda pública a corto plazo y otra en materia de financiamiento público en general, es decir, sin distinguir sobre el plazo en que deben solventarse las obligaciones respectivas, esto es, si se pactaron a corto o a largo plazo.

A efecto de esquematizar lo anterior, en relación con las obligaciones a corto plazo, el último párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional establece, por una parte, las siguientes limitaciones:

- a) Los Estados y municipios podrán contraer deuda para cubrir las necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites y modalidades que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión; y,
- b) Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente.

Además, en la última porción del mismo precepto se establece que los Estados y municipios no pueden contraer nuevas obligaciones durante los tres últimos meses del período de gobierno respectivo.

En ese sentido, la interpretación teleológica del último párrafo del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que los Estados y municipios no pueden, por ningún motivo, contratar nuevas obligaciones de financiamiento público durante los últimos tres meses del período de gobierno correspondiente, sin que en dicha interpretación quepa la posibilidad de considerar que la restricción solamente se refiere a las obligaciones a corto plazo, ya que en la limitante está establecida en términos generales, por lo que en ella se incluyen financiamientos a corto y a largo plazo.

Efectivamente, del proceso legislativo referido en párrafos que preceden, se aprecia que el Constituyente Permanente tuvo la intención de prohibir la contratación de nuevas obligaciones de "financiamiento público" en los últimos tres meses del periodo de gobierno respectivo, con la finalidad de evitar que un gobierno saliente delegara su responsabilidad financiera a través de contratar empréstitos que tendrían que solventar las administraciones o gobiernos subsecuentes.

¹ Esto, según lo plasmado en los trabajos legislativos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince.

Por tanto, la prohibición relacionada con las obligaciones a corto plazo, prevista por el último párrafo del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, únicamente consiste en que los gobiernos locales deberán liquidar los mencionados compromisos a más tardar tres meses antes del término del período de su administración.

Sin embargo, la restricción relativa a que durante dichos tres meses no se pueden contratar nuevas obligaciones, se encuentra referida a cualquier tipo de financiamiento público, por lo que, se insiste, si el Constituyente Permanente no estableció una distinción sobre si se trata de obligaciones a corto o a largo plazo, debe entenderse que se refiere a cualquier clase de financiamiento.

Sostener el criterio contrario haría nugatoria la prohibición constitucional de mérito, porque implicaría que no se pudieran contratar deudas a corto plazo en los últimos tres meses de la administración respectiva, pero sí estaría permitido contratar obligaciones de largo plazo, lo cual no solo comprometería al siguiente gobierno, sino probablemente a dos o más gobiernos subsecuentes.

Incluso bastaría —como sucedió en la especie— renegociar un financiamiento del corto hacia el largo plazo, para con ello eludir la limitante de mérito y poder contratar empréstitos que delegaran la responsabilidad financiera de una administración saliente, para que hicieran frente a ella una o varias posteriores.

Paralelamente a lo anterior, es preciso mencionar que la restricción en estudio se encuentra dentro del artículo relativo a las prohibiciones absolutas de los Estados de la República, por lo que al no estar prevista alguna excepción a su aplicación, debe entenderse en términos absolutos.

De esta manera se sustenta la premisa de que la restricción contenida en el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los estados y municipios no pueden contraer nuevas obligaciones durante los tres últimos meses del período de gobierno correspondiente, se refiere a cualquier tipo de financiamiento público, con independencia de si se trata de deuda a corto o a largo plazo, ya que si el Constituyente Permanente no introdujo una distinción al respecto, este Alto Tribunal no está habilitado para introducirla, además de que, de una interpretación teleológica de ese precepto fundamental, se aprecia que la intención legislativa fue limitar la contratación de cualquier financiamiento público.

No obsta para ello el argumento que se esgrimió en el Tribunal Pleno, en el sentido de que la norma pretende evitar que financiamientos contratados a corto plazo, por sus montos, no puedan ser solventados, poniendo así en riesgo las finanzas públicas de una nueva administración. Se afirma, dado que en los financiamientos a largo plazo, según las condiciones pactadas, también podría suceder que al principio de una diversa administración tuvieran que pagarse cantidades que generaran el mismo problema.

En consecuencia, quienes emitimos el presente voto de minoría, si bien coincidimos con la declaratoria de invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero, del decreto de mérito, lo cierto es que estimamos que las consideraciones que preceden son las que debieron regir el sentido del fallo en la presente controversia constitucional, las cuales hubieran generado la invalidez de la totalidad del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince.

Por ende, también diferimos de las determinaciones de la mayoría, consistentes en: a) reconocer la validez de los artículos segundo, fracción II, así como del cuarto al décimo, del artículo primero, del decreto en comento; b) declarar, únicamente en vía de consecuencia, la invalidez de los artículos del tercero al décimo del artículo primero del decreto impugnado, en la medida en que se refieren a las operaciones de refinanciamiento autorizadas en el artículo segundo, fracción I, del artículo primero del referido decreto.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, respetuosamente disintimos del fallo mayoritario.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto de minoría formulado por los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 108/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2015**

En la presente acción, diversos diputados del Congreso del Estado de Colima impugnaron la validez del Decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del gobierno de dicha entidad federativa de veintiuno de septiembre de dos mil quince. Dicho decreto contenía, en general, tres artículos: el 1o. autorizaba un refinanciamiento de deuda pública y la contratación de una nueva deuda pública; el 2o. reformaba la Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015; y, el 3o. modificaba el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2015.

El Tribunal Pleno en sesión pública de 28 de mayo de 2018 resolvió esta acción de inconstitucionalidad¹. El primer punto en el que manifiesto mi desacuerdo con lo resuelto en la sentencia se refiere a que en el estudio de procedencia de la acción de inconstitucionalidad no se distinguió la naturaleza de lo impugnado. Como lo mencioné, si bien se impugnó el Decreto 565, el cual contenía tres artículos generales, lo cierto es que, en mi opinión, no todos los artículos tenían la naturaleza de ley, naturaleza necesaria para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por lo que se refiere al artículo 1o., el cual a su vez contenía una serie de artículos, no puedo considerar que este medio de control fuese procedente pues se trataba de una autorización para un refinanciamiento de deuda pública y para la contratación de nueva deuda, de este modo, en mi opinión la acción resultaba improcedente en atención a la naturaleza de este artículo 1o. Por lo que se refiere al artículo 3o. que se refería a la modificación del Presupuesto de Egresos, me parece que, la acción de inconstitucionalidad también resultaba improcedente, pues ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Presupuesto de Egresos, no tiene la naturaleza de norma general. Finalmente por lo que se refiere al artículo 2o., por el que se modificó la Ley de Ingresos, me parece que únicamente respecto de este precepto, la acción de inconstitucionalidad resultaba, en principio, procedente, sin embargo, al tratarse de una ley de vigencia anual, había sobrevenido una causa de improcedencia. De este modo, en una primera opinión, toda la acción era improcedente.

No obstante lo anterior, la mayoría de los ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Corte, sin distinguir la naturaleza de los artículos contenidos en el Decreto 565 impugnado, determinaron sobreseer la acción respecto de la impugnación de los artículos 2o. y 3o. por cesación de efectos al ser “normas de vigencia anual”. Insisto no comparto esta posición al menos por lo que se refiere al artículo 3o. —relativo a la modificación al presupuesto de egresos—. Asimismo decidieron entrar al estudio y análisis de fondo del artículo 1o., cuestión que tampoco comparto. Incluso y a fin de justificar la procedencia de la acción, se pudo haber razonado en la sentencia que la totalidad del Decreto 565 gozaba de la naturaleza de una modificación a la Ley de Ingresos, ya que al modificarse ésta, había sido necesario modificar el presupuesto de egresos debido a la autorización de refinanciamiento de deuda ya existente y a la contratación de nueva deuda, sin embargo, no se hizo así. Este tipo de razonamiento hubiese permitido la procedencia de la acción por naturaleza de lo impugnado al considerar la totalidad del Decreto 565 como una modificación a la Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 2015, sin embargo, bajo esta posición también se tendría que haber sobreseído la totalidad de la acción por cesación de efectos al tratarse de una norma de vigencia anual.

Un segundo motivo de disenso respecto de la sentencia mayoritaria consiste en que en el estudio que se realiza en la sentencia del artículo 1o. del Decreto 565, se determinó, en general, que la impugnación era infundada. Insisto, además de que la acción me parecía improcedente por la naturaleza del artículo 1o. del citado Decreto, lo cierto es que en los conceptos de invalidez se hicieron valer violaciones al procedimiento legislativo y en la sentencia se determinó que estos eran infundados. No comparto esta postura. En mi opinión, los vicios del procedimiento legislativo fueron de tal magnitud que provocaban la invalidez total de la reforma.

Me parece que tal y como lo hicieron valer los promoventes de la acción, el procedimiento legislativo no cumplió con las reglas que la propia entidad federativa previó para la emisión de este tipo de Decretos, ya que del análisis de las constancias del expediente no se advierte que la iniciativa haya sido turnada a comisiones, o que se hubiera dispensado esa omisión, siendo que los artículos 86 de la Ley Orgánica del Poder

¹ Este asunto se discutió en las sesiones de 22, 24 y 28 de mayo de 2018.

Legislativo y 124 de su Reglamento², son coincidentes en señalar la obligación de que cualquier iniciativa de ley debe ser dictaminada y analizada por la comisión correspondiente, con excepción de la dispensa que apruebe el Congreso local, al considerarlas como urgentes o que no ameriten mayor examen.

Me parece que ante la evidente omisión del análisis de la iniciativa en comisiones, sin la correspondiente dispensa, se generó un potencial invalidante de la norma impugnada, ya que aunque la iniciativa se hubiese hecho del conocimiento del Pleno del Congreso local y que éste lo hubiere debatido y aprobado, lo cierto es que se omitió el trabajo en comisiones, regulación que el mismo órgano legislativo estableció para la emisión de este tipo de decretos impugnados, situación que no fue observada. Por lo tanto, en mi opinión, estas violaciones en el procedimiento legislativo tienen un potencial invalidante del decreto impugnado, por lo que en este sentido debió declararse la invalidez del Decreto impugnado. De esta forma, desde mi perspectiva, ya no se requería del estudio de fondo del asunto que se llevó a cabo en la sentencia mayoritaria, pues insisto, el potencial invalidante de los vicios del procedimiento legislativo era suficiente para declarar la invalidez del Decreto 565.

Estas son las razones por las que no comparto la sentencia mayoritaria.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 108/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2015.

En sesión de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 108/2015, promovida por diversos integrantes del Congreso del Estado de Colima, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, entre otros aspectos, declarar la invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, el veintidós de septiembre de dos mil quince.

Esta decisión se basó en la decisión unánime de los once Ministros en relación con que la disposición en mención es inconstitucional, al autorizar el refinanciamiento de deudas a corto plazo, existentes a los tres meses previos a la finalización del periodo de gobierno respectivo, lo cual transgrede el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, constitucional.

Aun cuando en el fallo se recogen en su mayoría los razonamientos vertidos durante la discusión del asunto, mediante este voto concurrente expongo los motivos particulares que sostienen el sentido de mi voto a favor de la invalidez de la norma impugnada.

Desde mi perspectiva, a través del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del decreto impugnado, el Congreso del Estado de Colima facultó al Ejecutivo local a refinanciar pasivos de corto plazo, así como contratar créditos públicos, estableciendo al efecto los supuestos y condiciones para ejercer esa facultad.

Específicamente, en dicho precepto se autorizó al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo para refinanciar con las instituciones de crédito de banca de desarrollo o banca múltiple de nacionalidad mexicana que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por el importe que en aquél se establece.

² Artículo 86.- Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquéllos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

Artículo 124.- Las iniciativas que se reciban, una vez dada cuenta de ellas a la Asamblea o la Comisión Permanente, en su caso, serán turnadas a la comisión o comisiones que correspondan por medio electrónico, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente y sólo podrán dispensarse de este trámite, por acuerdo expreso de la Asamblea, aquellos asuntos que tengan una obvia resolución por no ameritar un examen profundo o que a juicio de la misma sean urgentes".

De tal forma, estimo que la intención del legislador local fue habilitar al gobierno en turno a refinanciar los pasivos de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad a la entrada en vigor del decreto y que se encontraran vigentes.

Así, si se toma en cuenta que el propio artículo combatido establece que su materia de regulación es una autorización “AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS”.

Atendiendo a lo anterior, no hay duda de que los pasivos a corto plazo cuyo refinanciamiento se autorizó en ese precepto no son los que se hayan podido contratar con posterioridad a la emisión del referido decreto, sino que el artículo impugnado se refiere exclusivamente a las deudas contraídas con anterioridad al veintidós de septiembre de dos mil quince (fecha de emisión del Decreto) y que aún estuvieran vigentes.

En relación con las deudas a corto plazo como las que el precepto impugnado autoriza su refinanciamiento, el artículo 117, fracción VIII, cuarto párrafo, constitucional, dispone que “(...) *los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.*”

Aun cuando este precepto establece dos condiciones relacionadas con la contratación de deuda pública, lo cierto es que, en el caso, el motivo de invalidez no deriva del incumplimiento de la prohibición establecida en la última parte de ese artículo, relativa a la imposibilidad de contratar deuda de corto plazo en los últimos tres meses, sino de la diversa condición consistente en que las obligaciones contraídas por los estados y municipios para cubrir sus necesidades a corto plazo deben ser liquidadas a más tardar tres meses antes de que concluya el período del gobierno local respectivo.

De esta forma, la norma impugnada permite el refinanciamiento de deudas a corto plazo en los últimos tres meses del período de gobierno, las cuales, por disposición constitucional expresa, tuvieron que haber sido liquidadas antes de ese plazo.

En estos términos, la inconstitucionalidad de la norma combatida radica en que constituye una habilitación en favor del Ejecutivo local para que pueda refinanciar deudas a corto plazo adquiridas con anterioridad a la vigencia de ese decreto; no obstante, al tratarse de obligaciones a corto plazo, no eran susceptibles de refinanciamiento sino que **tendrían que haberse liquidado al mes de julio**, anterior a la expedición de esa norma, ya que esta autorización entró en vigor en el mes de septiembre de dos mil quince¹ y el titular del Ejecutivo local concluyó su encargo el treinta y uno de octubre².

Así, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto de la declaración de invalidez del artículo segundo, fracción I, del artículo primero del decreto 565, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima, el veintidós de septiembre de dos mil quince, las razones que me llevan a tal convencimiento son las explicadas en el presente voto.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 108/2015. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de noviembre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

¹ El Decreto impugnado se publicó en el Diario Oficial de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince y entró en vigor a partir del veintitrés siguiente, de conformidad con el artículo Primero Transitorio del referido Decreto.

² Como se precisa en la consulta, el período de administración del Ejecutivo local que se encontraba en el cargo cuando entró en vigor el decreto impugnado, transcurrió del uno de noviembre de dos mil nueve al treinta y uno de octubre de dos mil quince.