

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 89/2016, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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 89/2016

**PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**

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 cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, con el carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las porciones normativas “*en general*” y “*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*” contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformado mediante Decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

Asimismo, señaló como autoridad emisora, al Poder Legislativo, y como autoridad promulgadora, al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua.

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

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

- *La Procuradora General de la República comienza por esgrimir que las porciones normativas “en general” y “con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley” contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios vulnera lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

- *En este contexto, explica que desde la reforma constitucional en materia de disciplina financiera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, el artículo 117, fracción VIII, constitucional establece de manera absoluta la prohibición para que los Estados y sus municipios adquieran deuda pública para financiar gasto corriente.*

- *Aduce que el artículo impugnado establece, -como regla general-, que no podrán realizarse operaciones de crédito público para cubrir gasto corriente, para lo cual prevé como excepciones, los supuestos contenidos en los artículos 4, párrafo tercero, 23 y 24 de la propia Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.*

- *Manifiesta que los referidos preceptos a los que remite el artículo impugnado, establecen diversos términos y condiciones para contratar créditos o empréstitos, así como para la contratación de obligaciones a corto plazo.*

- *Bajo esta línea de pensamiento, refiere que en la iniciativa de reforma constitucional en comento, se planteó la necesidad de transparentar el uso de recursos públicos; de promover la rendición de cuentas y de combatir los actos de corrupción en la contratación de empréstitos y obligaciones de pago por parte de las entidades federativas y sus municipios, motivo por el que se propuso, entre otras medidas, la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.*

- *Especifica que en el régimen transitorio de la reforma constitucional mencionada, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y municipios, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor.*

- *Por lo anterior, expone que el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, en donde se define el concepto de lo que debe entenderse por “gasto corriente” (erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo).*

- Asimismo, enfatiza en que el artículo noveno transitorio, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, prevé una autorización temporal hasta el dos mil dieciocho, para que se puedan destinar al gasto corriente los “ingresos excedentes” derivados de “ingresos de libre disposición”, siempre que la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al sistema de alertas, excepción que –afirma– no es aplicable al caso de la norma impugnada.

- Lo anterior, porque estima que el artículo impugnado no determina que los “ingresos excedentes” derivados de “ingresos de libre disposición” podrán destinarse al gasto corriente hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, sino que las excepciones que contempla permiten que se contrate deuda pública para que los recursos obtenidos se destinen a financiar gasto corriente.

SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ

- En este apartado de su demanda, la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 35, en relación con el diverso 23, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

- Al respecto refiere que, por una parte, el precepto 35 de la ley impugnada establece excepciones para que los municipios puedan realizar operaciones de crédito para financiar gasto corriente, mientras que el diverso artículo 23 del mismo ordenamiento legal, determina que los ayuntamientos no podrán otorgar autorización para contratar créditos o empréstitos destinados a sufragar gasto corriente.

- Consecuentemente, advierte que existe incertidumbre jurídica debido a que no se sabe si se encuentra prohibido o permitido que los ayuntamientos contraten deuda y dirijan los recursos obtenidos para financiar gasto corriente.

- Por otro lado, es oportuno destacar que en otra parte de su demanda, la Procuradora General de la República manifiesta que no le fue inadvertido que el texto del primer párrafo del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, ya se encontraba contenido con anterioridad en los diversos numerales 34 y 35 del mismo ordenamiento legal, antes del Decreto de reforma publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.

- No obstante lo anterior, destaca que el texto de los numerales contenidos en la ley anterior a la reforma de mérito, se redactaron cuando todavía la Constitución Federal no prohibía expresamente la adquisición de deuda pública destinada al gasto corriente.

- En adición a lo anterior, explica que la reforma al artículo impugnado incorporó en su nuevo texto, la remisión al diverso numeral 34 de la misma ley, el cual regula las condiciones para que las entidades públicas contraten obligaciones a corto plazo, por lo que –afirma– que al crearse una nueva excepción a la regla general que prohíbe realizar operaciones de crédito para financiar gasto corriente, se genera que se esté frente a un nuevo acto legislativo.

- Así, argumenta que en el caso en concreto no puede estimarse que solo existió un cambio de identificación numérica de la norma general impugnada, toda vez que se adicionó un supuesto más para que fuera procedente la excepción a la regla general que prohíbe adquirir deuda para financiar gasto corriente, por lo que, a su parecer, sí se modificó el alcance y el sentido jurídico de la norma impugnada.

- Con base en lo anterior, señala que la reforma al artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, permite y extiende los supuestos de excepción para realizar operaciones de crédito público para financiar gasto corriente, sin que se tomara en cuenta para ello la reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince, en la que se determinó expresamente la prohibición de que los Estados y sus municipios realizaran cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente.

TERCERO. Se estiman infringidos los artículos 14, 16 y 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 89/2016, así como turnar el expediente correspondiente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite esta 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.

QUINTO. En el informe rendido por el poder ejecutivo del Estado de Chihuahua se señala, en síntesis, lo siguiente:

❖ *El poder ejecutivo advierte que la reforma a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicada el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, fue resultado de un proceso legislativo local contemplado en el artículo 64, fracción II, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.*

❖ *Específica que en la demanda se solicita la invalidez de los artículos 4, párrafo tercero, 23, 34 y 35 de la ley impugnada; empero, aduce que el numeral 23 no fue reformado tal y como se observa de las documentales que contienen el proceso legislativo correspondiente, por lo que estima que debe considerarse como inexistente tal acto impugnado.*

❖ *Argumenta que el poder legislativo del Estado de Chihuahua sí fundó y motivó su actuación a través de la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa de reforma, así como dentro del proceso legislativo en general.*

❖ *De esta manera, destaca que el poder ejecutivo únicamente participó en lo referente a la publicación y promulgación del Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.*

❖ *Agrega que la reforma de mérito es constitucional, pues se armonizaron las porciones normativas estatales con el texto de la Constitución Federal, aunado a que su finalidad fue la de redactar un texto más claro, sin que haya existido un ánimo de reformar el origen del ordenamiento impugnado, de ahí que, a su parecer, no se esté frente a un nuevo acto legislativo.*

❖ *Explica que al precepto reclamado únicamente se le añadió la referencia al “artículo 34” de la propia ley, lo cual complementa una excepción relacionada con los artículos 23 y 35 de dicho ordenamiento legal.*

❖ *Por este motivo, señala que la modificación de la norma impugnada fue simplemente numérico, de ahí que deba sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.*

❖ *Finalmente, menciona que las normas impugnadas se ajustan al contenido del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, que permite equiparar en los tres órdenes de gobierno, el manejo de las finanzas públicas en su conjunto así como el uso responsable del endeudamiento como instrumento para financiar el desarrollo.*

SEXTO. En el informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente:

❖ *A su parecer, resultan infundadas las argumentaciones vertidas en la demanda de esta acción de inconstitucionalidad, toda vez que desde mil novecientos noventa y cuatro, se expidió la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua, que en sus artículos 34 y 35 establecía lo mismo que ahora señala la norma impugnada.*

❖ *Sobre esta línea argumentativa, refiere que el Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicada el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino solo a su identificación numérica, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo.*

❖ *Especifica que si bien a la norma impugnada se agregó la excepción de lo previsto en el artículo 34 de la propia ley, realmente esa disposición no es la que se pretende impugnar, sino la redacción del precepto que ya se contenía con anterioridad a la reforma.*

❖ *Además, destaca que no debe soslayarse que el artículo noveno transitorio de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, establece que podrán destinarse los recursos obtenidos por créditos o empréstitos hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, y si bien los artículos impugnados no prevén esa condicionante, lo cierto es que ello no contraviene el artículo 117 constitucional, pues dicho plazo aún no termina.*

❖ *En este contexto, refiere que puede darse el caso de que bajo esas disposiciones, los Estados hayan contratado empréstitos para sufragar gastos corrientes que ya estaban presupuestados con anterioridad, por lo que al considerar inconstitucional el artículo impugnado se quebrantarían las finanzas del Estado o municipio que corresponda.*

❖ *Por lo que hace al segundo concepto de invalidez formulado por la Procuraduría General de la República, se reitera que la legislación aplicable permite contraer créditos o empréstitos hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, motivo por el que la regla absoluta que se estableció en la Constitución Federal entrará en vigor hasta el dos mil diecinueve, de ahí que no exista violación alguna a los artículos 14 y 16 constitucionales.*

❖ *Finalmente, menciona una vez más que declarar la invalidez de la norma impugnada acarrearía la afectación al equilibrio presupuestal del Estado, lo que a su vez generaría perjuicios a las finanzas públicas estatales en contravención del interés colectivo en términos de lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Federal.*

SÉPTIMO. 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 esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), y decimosexto transitorio de la reforma publicada el diez de febrero de dos mil catorce, 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 la promovente plantea la posible contradicción entre el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformado mediante Decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis en el periódico oficial de dicha entidad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

Para tal efecto, es importante destacar que el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, dispone lo siguiente:

“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, cuyo cómputo inicia el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

Ahora, la Procuradora General de la República precisa que impugna el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, específicamente en las porciones normativas que señalan *“en general”* y *“con excepción de lo previsto en los artículo 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”*, mismo que fue reformado mediante Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., publicado en el periódico oficial de dicha entidad el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.¹

Así, el plazo de treinta días para promover esta acción de inconstitucionalidad inició el veinticinco de septiembre y finalizó el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, por lo que si la demanda correspondiente se presentó el diecinueve de octubre del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta que su presentación fue oportuna.

Se estima necesario hacer notar que tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua, adujeron que en el caso la norma impugnada no constituía un nuevo acto legislativo, por lo que debía sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad, argumentos que se analizaran en el apartado correspondiente a las causas de improcedencia.

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

La demanda es suscrita por Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento que le otorgó el Presidente de la República.²

¹ Consulta en línea : [http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/po077_2016.pdf]

² Foja 20 del expediente.

Asimismo, es necesario destacar que el artículo 105, fracción II, inciso c)³, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio⁴ del Decreto de reforma respectivo, faculta al Titular de la Procuraduría General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

En la especie, como se ha precisado en párrafos precedentes, la Procuradora General de la República combate el Decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Consecuentemente, con fundamento en el artículo 11⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley⁶, la promovente de esta acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal.

Encuentra sustento lo anterior, además, en la jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”⁷

CUARTO. Precisión de actos impugnados. Del escrito signado por la Procuradora General de la República, mediante el cual promueve esta acción de inconstitucionalidad, se observa que en el apartado relativo a *“norma general cuya invalidez se reclama”*, se señaló como acto impugnado el artículo 35, en sus porciones normativas que establecen *“en general”* y *“con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”*, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

³ **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:

[...]

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

[...].

⁴ **DÉCIMO SEXTO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

⁵ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...].

⁶ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁷ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, septiembre de 2001, pág. 823. Núm. Registro IUS: 188899.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que dentro de su segundo concepto de invalidez, la accionante también combate la constitucionalidad del artículo 23, penúltimo párrafo, de la propia ley de referencia, ya que a su parecer, tal precepto se encuentra en contradicción con el diverso 35 del mismo ordenamiento legal, motivo por el que alega la transgresión a los principios de certeza y seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Con base en lo anterior y de acuerdo a la lectura íntegra a la demanda respectiva, se evidencia que de conformidad a la intención de la accionante, el tema a dilucidar en esta acción de constitucionalidad se circunscribe en determinar la validez o invalidez de los artículos 23, penúltimo párrafo y 35, en las porciones normativas que señalan “*en general*” y “*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*”, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

En este sentido cobra aplicación por su contenido, la jurisprudencia P./J. 98/2009 (9a.), sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto.”⁸

QUINTO. Causas de improcedencia. Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, previo al análisis de fondo del asunto, se estima necesario atender a las causas de improcedencia hechas valer por las partes o, incluso, hacer alusión a las que este Tribunal Pleno advierta, de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 19, último párrafo,⁹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua manifiestan que las normas impugnadas no tienen el carácter de un nuevo acto legislativo, en atención a que su actual contenido es el mismo desde la legislación vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

Bajo este contexto, resaltan que el Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicado en el periódico oficial de la citada entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, no iba dirigido a modificar el contenido normativo de los artículos impugnados.

Por una parte, el Poder Ejecutivo del Estado destaca que el precepto 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios no sufrió modificación alguna.

Por la otra, se observa que ambos poderes refieren que al artículo 35 de la ley controvertida solo se le añadió un supuesto más de excepción, a saber, lo referente al contenido del “*artículo 34*” del mismo ordenamiento legal, lo cual únicamente complementó las excepciones que ya estaban establecidas anteriormente, aunado a que no es ese numeral (artículo 34) el que se pretende impugnar, sino la redacción que ya se contenía con anterioridad en la legislación que ahora se impugna.

⁸ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, pág. 1536. Núm. Registro IUS: 166985.

⁹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

Con base en los argumentos anteriores, ambos poderes solicitan que se sobresea en esta acción de inconstitucionalidad con base en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

Para dar contestación a los argumentos de referencia, conviene recordar que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, determinó que para que válidamente se estableciera que se estaba frente a un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, debían reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Resulta relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

En este sentido, se precisó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, ni cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre que las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

Asimismo, se destacó que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico.

Bajo esta línea de pensamiento también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

Tales aserciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 25/2016, emitida por este Tribunal Pleno, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes,

dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”¹⁰

Lo que este Tribunal Pleno pretendió con este entendimiento sobre nuevo acto legislativo fue controlar o verificar cambios normativos reales y no solo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del poder legislativo.

En la especie, se cumple con el primer requisito para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, consistente en que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, toda vez que se llevaron a cabo las diferentes etapas de dicho proceso hasta culminar con la publicación del Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., en el que la legislatura del Estado de Chihuahua reformó los artículos 3, primer párrafo; 4, tercer párrafo; 34, primer párrafo; y 35, párrafo primero; y adicionó las fracciones I, II, III y IV al párrafo primero, así como los párrafos segundo, tercero y cuarto al artículo 34, los artículos 34 Bis y 34 Ter y un segundo párrafo al artículo 35, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

En efecto, la reforma en comento derivó de la iniciativa presentada por diversos diputados de la sexagésima cuarta legislatura del Estado de Chihuahua, la cual tenía por objeto adecuar la legislación en materia de deuda pública de dicha entidad a la reforma del artículo 117, fracción VIII, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, de veintiséis de mayo de dos mil quince.

Se señaló que uno de los aspectos relevantes de la reforma constitucional de mérito era reglamentar el endeudamiento de los entes públicos y, particularmente, las obligaciones, créditos o financiamientos a corto plazo, por lo que al advertirse que la legislación de deuda pública estatal no regulaban tales cuestiones, se consideró necesario incorporar las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Posteriormente, la Junta de Coordinación Parlamentaria del Congreso del Estado elaboró el dictamen respectivo, en donde se reiteró la pertinencia de la iniciativa de reforma en materia de contratación de obligaciones a corto plazo.

Así, con fundamento en el artículo 43¹¹ de la abrogada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la Junta de Coordinación Parlamentaria sometió a consideración del Congreso local el contenido del dictamen y la minuta respectiva, y sin que existieran participaciones de los diputados presentes, en votación nominal se aprobó, por unanimidad de votos.

Finalmente, el Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., del que derivó la norma general impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.

Por lo que hace al segundo requisito, este Tribunal Pleno considera que la reforma del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios sí es sustantiva, debido a que efectivamente se modificó su alcance como se demuestra a continuación.

LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS	LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS
<u>Antes</u> de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.	<u>Después</u> de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.
Artículo 34.- Queda prohibido en general realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 4o. y 23 de esta Ley.	Artículo 35.- Queda prohibido, en general, realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley. Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las disposiciones previstas en la presente Ley, son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo.

¹⁰ Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 35, octubre de 2016, tomo I, pág. 65. Núm. Registro IUS: 2012802.

¹¹ **Artículo 43.-** Las comisiones del Congreso son órganos colegiados que se integran por diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las Iniciativas de Ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes.

Como se advierte del cuadro comparativo anterior, sí existe una modificación sustancial de la norma impugnada, pues además del evidente cambio numérico y de que se reitera la existencia de excepciones para realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, se agrega un supuesto adicional a tales excepciones, lo que generó un cambio normativo a este precepto que modificó su contenido y el alcance.

En efecto, el artículo 34 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, antes de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, establecía dos excepciones para que el Estado y sus municipios pudieran realizar operaciones de crédito público con la finalidad de obtener recursos para destinarlos al financiamiento de gasto corriente.

Tales excepciones se hacían consistir en las hipótesis contenidas en los numerales 4 y 23 del propio ordenamiento legal, que eran a los que precisamente remitía el propio artículo 34.

El artículo 4¹² de la ley impugnada, por una parte, establecía que el Estado podía celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de la Ley de Ingresos, solo por causa debidamente justificada y previa autorización del Congreso, cuando así se requiriera.

Asimismo, se especificaba que respecto de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no era necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amortizaran en un plazo menor o igual a un año.

Por su parte, el artículo 23¹³ de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios establecía lo siguiente:

- Que los ayuntamientos podrían contratar créditos o empréstitos que pudieran pagarse dentro del mismo período administrativo en que se hubieren otorgado, previa autorización de la mayoría de sus integrantes.
- Que los ayuntamientos podrían contratar créditos o empréstitos que comprometieran al municipio por un plazo mayor al del período en funciones, siempre que:
 - El pago de la deuda contraída y sus intereses no excediera del período de las siguientes dos administraciones municipales.
 - Existiera autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes.
 - El monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no excediera al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hubieren celebrado los contratos.
 - Los recursos obtenidos se destinaran a infraestructura del municipio.
- Asimismo, se establecía que los ayuntamientos podrían contraer obligaciones plurianuales derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, siempre que así se aprobara por las dos terceras partes de sus integrantes.

¹² **Artículo 4.-** En las iniciativas de Ley de Ingresos que se presenten al Congreso, deberán preverse los montos de endeudamiento anual. Únicamente por causa debidamente justificada, podrá el Estado celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley, previa autorización del Congreso, cuando se requiera conforme a la legislación vigente.

En la iniciativa a que se refiere este artículo el Ejecutivo del Estado acompañará la información relativa al estado que guarda su deuda pública.

Tratándose de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no será necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amorticen en un plazo menor o igual a un año.

¹³ **Artículo 23.-** Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del período administrativo en que aquellos se otorguen.

Asimismo, podrán contratar créditos o empréstitos que comprometan al municipio por un plazo mayor al del período en funciones, siempre y cuando: el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del período de las siguientes dos administraciones municipales; medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes; el monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no exceda al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hayan celebrado los contratos; y, los recursos que se obtengan se destinen a infraestructura del municipio.

Así mismo, con la aprobación de las dos terceras partes, podrán contraer obligaciones plurianuales derivado de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo.

Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

Los integrantes de los Ayuntamientos correspondientes, serán responsables personal y pecuniariamente de la contravención de este precepto.

- Además, se indicaba que los ayuntamientos no podrían celebrar los actos jurídicos referidos en este precepto, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni debían otorgar autorización para que con dichos recursos se cubrieran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

A consecuencia del Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., se reformaron, entre otros, los artículos 34 y 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, lo que derivó en la adición de una excepción más a las ya establecidas en el artículo 34 de la ley impugnada antes de su reforma, respecto de la permisión de realizar cualquier operación de crédito público con la finalidad de financiar gasto corriente.

En efecto, es de destacarse que con motivo de la reforma a la legislación local, la previsión de las excepciones en comento ahora se encuentra en el diverso numeral 35 de la ley impugnada, en donde además, se agregó una excepción adicional, a saber, el supuesto al que se hace referencia en el ahora artículo 34 de dicha legislación, el cual establece la posibilidad de que el Estado y sus municipios contraten obligaciones a corto plazo sin autorización del Congreso, bajo las siguientes condiciones:

- Que el saldo insoluto total del monto principal no exceda del seis por ciento de los ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, de las entidades públicas durante el ejercicio fiscal correspondiente.
- Tales obligaciones deben quedar pagadas en su totalidad a más tardar tres meses previos a la conclusión del periodo de gobierno de la administración correspondiente.
- Se prohíbe la contratación de nuevas obligaciones a corto plazo durante los últimos tres meses antes de que termine el periodo de gobierno de la administración respectiva.
- Las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias.
- Dichas obligaciones deben ser inscritas en los Registros Públicos correspondientes.

Con base en lo anterior, se evidencia que sí se modificó el alcance del precepto impugnado, pues ahora se reconoce un supuesto de excepción adicional a la regla general que prohíbe la realización de cualquier operación de crédito para sufragar gasto corriente, ya que además de permitirse conforme a lo indicado en los artículos 4 y 23, ahora también se posibilita la adquisición de ese tipo de deuda respecto de contrataciones de obligaciones a corto plazo, conforme a los términos establecidos en el artículo 34 de la legislación impugnada.

De esta manera, se arriba a la convicción de que el alcance del precepto reclamado ya no es el mismo al que se contenía en la legislación anterior al Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., puesto que ese cambio, aunque pareciera tenue, sí produce un efecto normativo distinto y, por tanto, la modificación de mérito es sustancial, dado que abrió la puerta a otra diversa hipótesis que amplía el supuesto de las excepciones anteriormente previstas, por lo que lejos de prohibir la adquisición de deuda pública para financiar gasto corriente, la permite –incluso– bajo otro supuesto adicional.

Sobre tales premisas, al demostrarse que sí existió una modificación al sistema normativo en análisis, puesto que se advierte un impacto trascendente en la regulación referente a la adquisición de deuda pública destinada a gasto corriente, sobre todo porque como ha quedado evidenciado, se introdujeron aspectos novedosos en la norma ahora impugnada, razón por la que se estima válido concluir, contrario a lo manifestado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua, que sí se está frente a un nuevo acto legislativo, que efectivamente permite la procedencia de este medio de control constitucional.

Independientemente de lo anterior, es menester destacar que la pretensión del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al emitir el Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., que reformó diversos preceptos de la Ley de Deuda Pública de dicha entidad federativa, consistió en intentar cumplir con la obligación de armonizar dicho ordenamiento legal a la reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince y conforme a las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios en materia de disciplina financiera.

En este contexto, conviene recordar que la Procuradora General de la República esgrime que el precepto impugnado contraviene el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual con motivo de la reforma en materia de disciplina financiera, establece actualmente que en ningún caso los Estados y sus municipios podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente, situación que no acontecía con anterioridad, tal y como se puede corroborar con el siguiente cuadro comparativo.

Constitución Federal <u>Antes</u> de la reforma de veintiséis de mayo de dos mil quince	Constitución Federal <u>Después</u> de la reforma de veintiséis de mayo de dos mil quince
Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.	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. <u>En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.</u> 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.

Ahora, los artículos transitorios de la reforma que modificó el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén literalmente lo siguiente:

“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 reformó el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, entró en vigor al día siguiente de su publicación en 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 mismo 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, debían publicarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del propio Decreto.

También se otorgó 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 con 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.

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 en comento, 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 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 con 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 las restricciones de obligaciones de corto plazo y no las aplicables a las restantes obligaciones en materia de financiamiento público.

En atención a lo expuesto, se estima que la finalidad de la legislatura del Estado al emitir el Decreto legislativo 1578/2016 XXI P.E., fue la de cumplir con la obligación prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, se armonizara con las normas de disciplina financiera establecidas por la propia Constitución Federal y la ley reglamentaria o general en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios.

Por tanto, solo hasta que se realizaron las reformas que pretenden concretar tal armonización, es cuando la promovente de la presente acción estuvo en posibilidad de aducir que las normas de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no cumplían con lo previsto por el artículo 117 de la Constitución Federal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

De ahí que las normas impugnadas, (artículos 23, penúltimo párrafo y 35, en las porciones normativas que señalan “en general” y “con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios) sí constituyan un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad, puesto que estamos frente a una reforma material que demuestra la intención del Poder Legislativo de adaptar sus ordenamientos legales con motivo de una orden expresa para ello, prevista en la Constitución Federal.

En efecto, en tal supuesto no resultan aplicables las tesis¹⁴ que invocan las demandadas, pues en ellas se hace referencia al diverso caso consistente en que la norma solo cambió su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, pero no se intentó reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general.

Mientras que en la especie, las normas se modificaron para armonizarse con el nuevo marco jurídico derivado de la reforma al artículo 117 constitucional, por lo que no puede considerarse que su texto debió impugnarse previamente, pues se insiste, solo hasta que se realizaron las modificaciones legislativas correspondientes, es cuando surge la oportunidad de impugnarlas para verificar si se logró dicha armonización.

¹⁴ De rubros y datos de localización siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.” Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, pág. 742. Núm. Registro IUS: 170882. y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.” Novena Época, Pleno, Tomo II. Procesal Constitucional 3. Acciones de inconstitucionalidad primera parte – SCJN. Pág. 4438. Núm. Registro IUS: 1000540.

Máxime que la alegada prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente se incorporó en la Constitución Federal hasta el veintiséis de mayo de dos mil quince, motivo por el que resulta necesario analizar si esa armonización a la que se encontraba obligado el legislador local, se cumplió efectivamente.

Con base en las relatadas consideraciones, este Tribunal Pleno desestima la causa de improcedencia en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua adujeron que las normas impugnadas no tenía las características de un nuevo acto legislativo.

SEXTO. Estudio. Al no advertirse de oficio alguna otra diversa causa de improcedencia por analizar, ni haberse alegado una distinta por las partes, se procede a efectuar el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte accionante.

Es menester recordar que la Procuradora General de la República impugna el artículo 35, en sus porciones normativas “*en general*” y “*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*”, así como el artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Lo anterior, debido a que considera que vulnera lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, en donde se estableció de manera absoluta la prohibición para que las entidades federativas y sus municipios adquirieran financiamientos a través de deuda pública y se destinaran los recursos obtenidos para cubrir gasto corriente.

Cabe destacar que mediante Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades públicas y los municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, se modificó el texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para quedar con el texto 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 periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.”

El precepto constitucional recientemente transcrito, establece diversas prohibiciones dirigidas a las entidades federativas y sus municipios; concretamente, de la fracción VIII, se observan las siguientes limitaciones:

a) En el primer párrafo se establece genéricamente que 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) Por otra parte, en el segundo párrafo, se prevé que 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.

Además se establece que tales créditos, destinados a inversiones productivas, deben pactarse conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, así como por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben.

Asimismo, se dispone que también respecto de esos créditos, en ningún caso podrán destinarse para cubrir el gasto corriente.

c) Aunado a ello, en el último párrafo, se prevé que, sin perjuicio de lo anterior, 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.

Esas obligaciones de corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período del gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En ese orden de ideas, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, ordena que los endeudamientos que contraten los Estados y municipios se destinen a inversiones públicas productivas, o bien, su refinanciamiento o reestructura.

Sin embargo, en el último párrafo de la fracción y precepto constitucional de mérito, a través de la expresión "*sin perjuicio de lo anterior*" el constituyente permanente estableció una excepción aplicable a las necesidades de corto plazo, a través de la cual los estados y municipios pueden contratar empréstitos que no se limiten solamente a inversiones productivas, sino que incluyan otros tipos de fines, como podría ser el gasto corriente, bajo la condición de no rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, así como que sean liquidados a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y con la diversa limitante de que no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En consecuencia, se aprecia que la prohibición de destinar empréstitos para solventar gasto corriente, sólo aplica a aquellos créditos que deben destinarse a inversiones productivas, es decir, a los de largo plazo (que son a los que se refiere el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal) mientras que los créditos a corto plazo (regulados por el último párrafo de tal precepto) se encuentran exceptuados de tal limitante.

En adición a lo anterior, es trascendente destacar que conforme al artículo 2, inciso XXX,¹⁵ de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las obligaciones a corto plazo son las contratadas con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año.

Ahora, resulta conveniente destacar el contenido de los artículos 4, 23, 34 y 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 4o.- En las iniciativas de Ley de Ingresos que se presenten al Congreso, deberán preverse los montos de endeudamiento anual. Únicamente por causa debidamente justificada, podrá el Estado celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley, previa autorización del Congreso, cuando se requiera conforme a la legislación vigente.

En la iniciativa a que se refiere este artículo el Ejecutivo del Estado acompañará la información relativa al estado que guarda su deuda pública.

Tratándose de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no será necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amorticen en un plazo menor o igual a un año."

"Artículo 23.- Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del período administrativo en que aquellos se otorguen.

¹⁵ **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;

Asimismo, podrán contratar créditos o empréstitos que comprometan al municipio por un plazo mayor al del período en funciones, siempre y cuando: el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del período de las siguientes dos administraciones municipales; medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes; el monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no exceda al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hayan celebrado los contratos; y, los recursos que se obtengan se destinen a infraestructura del municipio.

Así mismo, con la aprobación de las dos terceras partes, podrán contraer obligaciones plurianuales derivado de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo.

Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

Los integrantes de los Ayuntamientos correspondientes, serán responsables personal y pecuniariamente de la contravención de este precepto.”

“Artículo 34.- *Las entidades públicas podrán contratar obligaciones a corto plazo sin autorización del Congreso, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:*

I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, de las entidades públicas durante el ejercicio fiscal correspondiente.

II. Las obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses.

III. Las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias.

IV. Ser inscritas en los Registros Públicos correspondientes.

Para acreditar la contratación bajo las mejores condiciones de mercado de los financiamientos, las entidades públicas deberán implementar un proceso competitivo con, por lo menos, dos diferentes instituciones financieras, del cual obtenga una oferta irrevocable de financiamiento.

La temporalidad de dicha propuesta no se deberá diferir más de 30 días naturales y deberá tener una vigencia mínima de 60 días naturales.

El Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán los lineamientos necesarios para el desarrollo del proceso competitivo a que refiere este artículo.”

“Artículo 35.- *Queda prohibido, en general, realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley.*

Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las disposiciones previstas en la presente Ley, son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo.”

Como se ve de la anterior transcripción, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, establece como regla general la prohibición de realizar cualquier operación de crédito público que tenga por objeto financiar gasto corriente, sin embargo, admite como excepciones (en las que sí se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente) los supuestos a los que se refieren los preceptos 4, 23 y 34 de la mencionada legislación, que son los siguientes:

- Respecto de créditos a corto plazo contraídos por el Estado para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto (sin necesidad de obtener autorización del Congreso estatal).

- Cuando se traten de créditos o empréstitos que adquieran los ayuntamientos que puedan pagarse en su periodo administrativo de funciones o fuera de dicho plazo siempre que se cumplan con los requisitos previamente establecidos; se traten de obligaciones plurianuales que derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, lo anterior con la limitante en que tales actos jurídicos no podrán celebrarse durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

- Tratándose de obligaciones a corto plazo de los Estados.

De ello se aprecia que los supuestos de los artículos 4 y 34 se refieren a deudas de corto plazo, por lo cual, la remisión que a ellos realiza el diverso 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, como excepciones en las que sí se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente, es acorde a lo previsto por el diverso 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el supuesto del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios se refiere a deudas de largo plazo o multianuales, por lo que la remisión contenida en el diverso 35 de tal ordenamiento para considerarlo como una excepción (en la cual se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente) es contraria a lo que dispone el numeral 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, con excepción de la porción normativa que dice “23”, la cual resulta violatoria de la prohibición contenida en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, consistente en contratar empréstitos para solventar gasto corriente tratándose de deudas a largo plazo.

Por ende, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la violación advertida resulta suficiente para declarar la invalidez del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, únicamente en la porción normativa que dice “23”.

Por otra parte, la accionante aduce que debe declararse la invalidez del artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, debido a que genera incertidumbre jurídica, puesto que determina que los ayuntamientos no podrán otorgar autorización para contratar créditos o empréstitos destinados a sufragar gasto corriente, mientras que el diverso artículo 35 de dicha legislación establece excepciones mediante las cuales sí se podrán realizar operaciones de crédito para financiar ese tipo de gasto.

Es infundado el concepto de invalidez en análisis, ya que contrario a lo que manifiesta la Procuradora General de la República, el artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios no permite que se realice una interpretación en el sentido de que los ayuntamientos sí podrán contratar empréstitos para sufragar gasto corriente, tratándose de deudas de largo plazo, lo que de acuerdo a lo resuelto en párrafos precedentes, sería violatorio del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

En efecto, el penúltimo párrafo del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios establece lo siguiente:

“Artículo 23.- Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del periodo administrativo en que aquellos se otorguen.

[...]

Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

[...]”

Como se observa del contenido del artículo recientemente transcrito, los ayuntamientos tienen la posibilidad de contratar créditos o empréstitos; sin embargo, existe la limitante de que ello no podrá efectuarse dentro de los últimos seis meses de la administración municipal en funciones.

Además, como una condición diversa, tampoco se deberá otorgar autorización para que, a través de la contratación de créditos, se cubran adeudos pendientes o se sufrague gasto corriente.

De ahí que no exista violación al principio de seguridad jurídica, pues el texto del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no permite que se realice una interpretación en el sentido de que los ayuntamientos sí podrán contratar empréstitos para sufragar gasto corriente, tratándose de deudas de largo plazo, sino que, por lo contrario, establece expresamente una prohibición para ello.

En consecuencia, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente reconocer la validez del artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

SÉPTIMO. Efectos. En atención a las consideraciones antes plasmadas, este Tribunal declara la invalidez del artículo 35, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en la porción normativa “23”, con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV,¹⁶ y 73¹⁷ de la ley reglamentaria de la materia, sin que sobre señalar que, en razón de la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad previos a este fallo no resultan afectados por la invalidación que se decreta.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada esta acción de inconstitucionalidad 89/2016.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 23, párrafo penúltimo, y 35, párrafo primero –con la salvedad indicada en el resolutivo tercero de este fallo–, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformada mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 35, párrafo primero, en la porción normativa “23”, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformada mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, en el periódico oficial de dicha entidad federativa; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

¹⁶ “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;

[...]

¹⁷ “Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo penúltimo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, salvo su porción normativa "23", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios. El señor Ministro Pérez Dayán votó por la validez de la totalidad de este precepto. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente en funciones Franco González Salas votaron en contra y por la invalidez de las porciones normativas "en general", "con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero", así como "y 34 de esta Ley".

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo primero, en la porción normativa "23", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la validez del referido precepto.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución al Congreso del Estado de Chihuahua, aunado a que, dada la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad, previos a este fallo, no resultan afectados por la invalidación que se decreta.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cuatro de marzo de dos mil diecinueve previo aviso.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Franco González Salas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firma el señor Ministro Ponente y Presidente en funciones con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

El Ponente y Presidente en Funciones de la Suprema Corte, Ministro **José Fernando Franco González Salas.- Rúbrica.-** El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.- Rúbrica.**

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA** SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de cuatro de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2016, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE CUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

En la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Procuradora General de la República, se cuestionó la validez constitucional del artículo 35, en sus porciones normativas “en general” y “con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”, así como el artículo 23, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Lo anterior, debido a que se adujo que tales preceptos vulneran lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, en donde se estableció de manera absoluta la prohibición para que las entidades federativas y sus municipios adquirieran financiamientos a través de deuda pública y se destinaran los recursos obtenidos para cubrir gasto corriente.

En la resolución mayoritaria se determinó que el precepto constitucional de referencia debía interpretarse atendiendo al párrafo en el cual se ubicaba la prohibición de contratar empréstitos para solventar gasto corriente, sin tomar en consideración una interpretación teleológica e histórica que analizara la razón por la cual el constituyente permanente estableció esa limitante, así como la forma en que ha evolucionado la regulación de la contratación de deuda pública en nuestro país.

Con base en aquel método interpretativo, la mayoría concluyó que la prohibición de contratar empréstitos para cubrir gasto corriente sólo es aplicable a las deudas de largo plazo, mientras que cualquier deuda de corto plazo, puede pactarse con la finalidad de aplicarse en ese tipo de gasto.

Respetuosamente, disiento del método interpretativo empleado, así como de las consideraciones y algunas de las conclusiones que tal exégesis generó.

Por tanto, aun cuando comparto la invalidez del artículo 35, en la porción normativa “23” de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, estimo que, además, debieron considerarse inválidas las porciones normativas “en general” y “con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”.

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

Resulta de gran importancia conocer los antecedentes legislativos que dieron origen al actual texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para comprender el alcance y los fines que el constituyente buscó proteger, con la prohibición consistente en que ningún Estado ni municipio podrá, por ninguna circunstancia, adquirir empréstitos para destinar tales recursos a cubrir gasto corriente.

Así, es menester destacar que en la abrogada Constitución mexicana de mil ochocientos cincuenta y siete, se establecía en el entonces artículo 111 la prohibición para los Estados de emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la relativa a contratar préstamos con gobiernos extranjeros y a contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando debieran de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.

Posteriormente, estos postulados fueron retomados por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, en el artículo 117, fracción VIII:

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

[...]

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

Como se ve, el artículo constitucional en análisis establecía, de manera prohibitiva, que los Estados y municipios accedieran a financiamientos con gobiernos extranjeros o se contrajeran obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hubieran de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Luego, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, se cambió la redacción de dicha fracción, en la que únicamente se modificó el texto de “Gobiernos extranjeros” por “Gobiernos de otras naciones.

Asimismo, en mil novecientos cuarenta y seis se adicionó un segundo párrafo a dicha fracción del numeral constitucional en comento, en el que, a modo de expresión prohibitiva, se estableció que los Estados sólo podrían celebrar empréstitos para la ejecución de obras destinadas a producir “directamente” un incremento en sus ingresos, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

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

Con esta reforma, se estableció una excepción a la limitación absoluta de los Estados y Municipios de acceder a financiamientos con Gobiernos extranjeros o de contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, pues ello se hacía permisible cuando se diera la condición ahí precisamente señalada: que fuera para obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Acerca de esta trascendente reforma, en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se hizo alusión a las siguientes consideraciones:

*“Ruego a ustedes se sirvan dar cuenta a esta H. Cámara con la iniciativa que formula mediante esta nota el Ejecutivo de mi cargo para que se reformen los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que recojan el principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el local o el Municipal, **no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.** Se exceptúan solamente, por razones obvias, los empréstitos que el Gobierno Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión, así como las emisiones que tengan que hacerse con propósitos de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.*

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

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

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

Como es lógico, el Gobierno no piensa que en esta materia sea posible ir más allá que a la determinación de ciertas notas generales. No puede pensarse en una correspondencia exacta ni en cuanto al monto de los ingresos frente a las obligaciones contraídas, ni menos aún en los plazos en que los incrementos de rentas se esperan respecto a los que fijen los compromisos.

Mucho quedará confiado en consecuencia a la discreción del Gobierno, como debe ser para que la acción pública pueda ajustarse a las diversas situaciones de la economía nacional y el crédito público pueda jugar el papel que todos le reconocen hoy. Naturalmente, también, y así quiere dejarlo dicho el Gobierno en forma muy clara, el control del cumplimiento de las normas que se proponen será de orden exclusivamente político y estará por entero confiado al Congreso respectivo. Nunca podrá darse, por ello, el caso de que se discuta la legalidad de títulos de deudas públicas mexicanas invocando el destino dado a los fondos obtenidos por el Estado.

Como se observa, la reforma buscó que el rehabilitado crédito público tuviera límites sanos, cuya aplicación permitiera o diera lugar a su propio pago y no se dejara a futuras generaciones cargas sin medios con que afrontarlas.

Por tanto, con base en experiencias pasadas, se determinó que el crédito se destinara a la ejecución de obras que “directamente” provocaran un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.

En esa tesitura, se explicó también que aquellas obras que no generaran tales rentas sí podían realizarse, pero ello con recursos propios del Estado derivados de los impuestos.

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

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

Sobre estos particulares la Comisión estima conveniente reafirmar, en forma expresa, el criterio que seguramente orienta la iniciativa presidencial que comentamos, en el sentido de que pudiendo el Estado -Federación, Estados y Municipios- disponer de crédito para la ejecución de aquellas obras que directamente produzcan un incremento en sus ingresos está en aptitud de dedicar un mayor volumen de sus arbitrios a la ejecución de obras útiles e indispensables para la comunidad, como son las escuelas, los centros de higiene, los hospitales, etc., lo que, si directamente no producen un aumento de tales ingresos, indirectamente sí lo originan: la escuela, porque el incremento de la cultura abre a los humanos nuevas posibilidades de desarrollo económico, y los centros de higiene, hospitales, etc., en virtud de que al mejorar la salubridad general se estimula el desarrollo de la riqueza, por mayores aptitudes para el trabajo productivo.

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

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

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

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

[...]

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

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

Por otra parte, mediante decreto publicado el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, se reformó una vez más, la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Federal, en donde se amplió la posibilidad de acceder al crédito público, ya no solo para obras que “directamente” generaran incremento en los ingresos, sino también para “inversiones públicas productivas”.

Tal precepto quedó de la siguiente manera:

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

[...]

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

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

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

Por lo anterior, se flexibilizaron las condiciones en que era permitido a los Estados acceder a financiamiento, pero, al mismo tiempo, se buscó que la fácil accesibilidad al crédito público fuese ejercido disciplinada, prudente y responsablemente.

En la exposición de motivos se detalló lo que a continuación se destaca:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En dicha iniciativa se explicó que el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, reformado en mil novecientos cuarenta y seis facultaba la celebración de empréstitos únicamente para obras que estuvieran destinadas a generar “directamente” riqueza y medios de pago suficientes de las propias deudas adquiridas.

Sin embargo, se explicó que se pretendía ampliar la materia a la que podrían destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias por parte de los Estados y municipios, para que no solo fuera a aquellas obras que “directamente” produjeran un incremento en los ingresos, sino también a las que lo generaran de manera “indirecta”, como sucede en las inversiones públicas productivas.

Al respecto, se precisó que si bien las inversiones públicas productivas no producen ingresos de manera directa, sí constituyen bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas generales, con lo que se da lugar a la generación indirectamente de impuestos y de otros ingresos estatales.

Además, se manifestó que la ampliación de referencia haría posible que los Estados y municipios pudieran contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exigieran un desembolso inmediato, con lo que incluso se otorgaría mayor capacidad que permitiera la realización de diversos programas de gobierno.

De esta manera, se señaló que ya no se tendrían que limitar las posibilidades de las entidades federativas de financiar su desarrollo local y urbano mediante la realización de otras importantes inversiones productivas, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, y otras obras y servicios públicos que son demandados de manera inaplazable para satisfacer necesidades comunitarias.

Por tanto, se resaltó que la permisión a los Estados y municipios de contratar obligaciones o empréstitos, solo se encontraba referida a obras que en forma indirecta o mediata generaran recursos públicos, motivo por el que se señaló también que la materia a la que se debían destinar tales empréstitos no admitía salvedad alguna, de ahí que no fuera posible considerar que se podrían destinar a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como puede apreciarse, la Cámara de origen retomó las bases señaladas en la exposición de motivos aludida, y estimó correcto que ya no se limitara —en forma exclusiva—, el endeudamiento interno de los Estados y municipios a obras “directamente” productivas, por lo que validó la permisón de que se realizaran actividades crediticias para favorecer las inversiones públicas productivas, que de forma indirecta o mediata generarían ingresos para las entidades estatales y municipales.

En este sentido, se indicó que la ampliación de la materia a la que podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admitía excepción alguna, por lo que se reiteró que se encontraban excluidos los endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente.

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

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

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

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

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

Como se observa de la anterior transcripción, la Cámara revisora también se manifestó en el mismo sentido al expresado tanto en la exposición de motivos, como por lo manifestado por la Cámara de origen, puesto que reconoció la necesidad de permitir que el crédito público estatal y municipal se empleara para obras que, además de generar “directamente” ingresos, también lo produjeran de manera “indirecta” o mediata, como sucedía con las “inversiones públicas productivas”.

Así las cosas, se advierte que el objeto destacado de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y uno, consistió en fortalecer las haciendas públicas y promover el desarrollo regional, para lo cual se estimó conveniente ya no limitar el crédito público solo a obras que “directamente” generaran rentas, sino que se amplió para también permitir la obtención de financiamiento para la realización de “inversiones públicas productivas”.

A la par de este mayor margen de poder de ejercicio del crédito que la reforma daba a los gobiernos locales, se introdujo también la previsión de una necesaria intervención y colaboración del poder legislativo en el tema del crédito público local, por lo que se introdujeron los deberes expresos que recaían sobre los poderes ejecutivos correspondientes.

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

Con posterioridad, mediante Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades públicas y los municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, se modificó por última vez el texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para establecer expresamente la prohibición dirigida a los Estados y municipios, consistente en que, en ningún caso, podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

La redacción del actual texto del artículo 117, fracción VIII, 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 periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.”

El precepto constitucional recientemente transcrito, establece diversas prohibiciones dirigidas a las entidades federativas y sus municipios; concretamente, de la fracción VIII, se observan 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 periodo 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 la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se destacó lo siguiente:

“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, para lo cual se debe atender a diversos principios rectores, entre los que se encuentra la prohibición de *contratar deuda pública para el pago de gasto corriente*.

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.**”

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara de Diputados (origen) se enfatizó en lo siguiente:

“Artículo 117

La reforma a la fracción VIII, tiene como finalidad fomentar un uso responsable del endeudamiento y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, al considerar lo siguiente:

a) Se mantiene la prohibición para contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, personas físicas o morales, extranjeras, así como aquéllos que deban cubrirse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

b) Las legislaturas locales, tendrán que aprobar los empréstitos y obligaciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

c) Se precisa que, además de contraer endeudamiento para financiar inversiones públicas productivas, podrán realizar operaciones de refinanciamiento y reestructura, siempre y cuando, las realicen bajo las mejores condiciones de mercado.

d) **Se prohíbe expresamente que se destinen los recursos de los empréstitos a cubrir gasto corriente, como un principio básico de responsabilidad fiscal.**

e) Se faculta a los gobiernos estatales para otorgar garantías a los Municipios, con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los mismos, bajo condiciones financieras más favorables.

f) Los Estados y los Municipios, podrán contratar obligaciones de corto plazo para cubrir sus necesidades de corto plazo, sujeto a los límites y condiciones que se establezcan en la legislación general que expida el Congreso de la Unión y siempre que se liquiden totalmente a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente. Asimismo, se prevé que no podrán contratar nuevas obligaciones en dicho plazo.”

Asimismo, 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:

[...]

- Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente; [...].”

Como puede observarse, 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 complementaria 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 orden de ideas, se pretendió que la contratación de deuda se rigiera por diversos elementos o principios de responsabilidad financiera, entre los cuales se encuentra no contratar deuda para el único efecto de pagar otra deuda o gasto corriente, ya que este último debería ser planeado y sufragado con los montos presupuestales aprobados anualmente.

Es decir, no se pretendió establecer una mera regla con excepciones, sino medidas o principios de responsabilidad hacendaria, a través de los cuales la planeación y ejecución de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos permitieran pagar los gastos de operación o corrientes de la administración pública, en todos los niveles, evitando con ello que los créditos se contrataran para pagar esos gastos, pues tales deudas también generarían intereses, lo cual, de suyo, encarece el gasto corriente.

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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los Estados y Municipios no tienen permitido contraer deuda pública para el pago de gasto corriente.

En esa tesitura, si dicha restricción se encuentra dentro del apartado de las prohibiciones dirigidas a los Estados y Municipios, en el que no se prevé excepción alguna a su aplicación, además de que el constituyente permanente intentó implantar principios de responsabilidad hacendaria —no meras reglas— entonces debe entenderse dicha limitación en términos absolutos, por lo que las porciones normativas “*en general*” y “*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*” contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, resultan ser inconstitucionales.

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.

En efecto, de una interpretación teleológica realizada al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, se advierte que desde la reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis, el constituyente permanente ha pretendido que la adquisición de deuda pública por parte de los Estados y municipios se destine a obras que generen un incremento en los ingresos de la entidad usuaria del crédito.

En este contexto, se evidenció que los empréstitos contratados en el pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales, lo cual explicaba muchas de las dificultades económicas por las que atravesó el país.

Así, se enfatizó en que las obras que no provocaran un aumento en los ingresos públicos, debían seguirse realizando por ser fundamentales; empero, se precisó que para ello no debían utilizarse recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.

Además, como se vio en párrafos precedentes, en un inicio se buscó que ese incremento en los ingresos de la entidad respectiva ocurriera de manera “directa”; sin embargo, mediante la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y uno, se amplió la posibilidad de acceder al crédito público, ya no solo para obras que “directamente” generaran incremento en los ingresos, sino también para “inversiones públicas productivas”.

Bajo este contexto, el constituyente reconoció una vez más que la disposición constitucional en análisis constituía un límite a la facultad de los Estados y sus municipios de comprometer su crédito, solo a los casos en los que se trataran de obras que provocaran directa o indirectamente un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.

De esta manera, es menester enfatizar en que el propósito de esta disposición consistió, fundamentalmente, en que los empréstitos contraídos por los Estados y sus municipios generaran directa o indirectamente riqueza, lo que a su vez daría lugar a obras que por sí mismas generarían su capacidad de pago de manera suficiente.

En adición a lo anterior, es trascendente destacar que conforme al artículo 2, inciso XIV², de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el gasto corriente lo constituyen aquellas erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, esto es, que no generan ninguna riqueza en beneficio del Estado.

Incluso, la disposición normativa en comento, establece, de manera enunciativa, que se consideran como gasto corriente:

- El gasto en servicios personales, materiales y suministros.
- Los servicios generales.
- Las transferencias.
- Las asignaciones.
- Los subsidios.
- Los donativos y apoyos.

De lo anterior se evidencia que el gasto corriente no produce, en los términos precisados por el constituyente, riqueza directa o indirecta en beneficio de la entidad usuaria del crédito, por lo que no es constitucionalmente válido que el legislador local soslaye la prohibición absoluta establecida en la Ley Fundamental que determina la imposibilidad de que los Estados y sus municipios realicen cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente.

Ahora, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, a pesar de prever la prohibición de realizar cualquier operación de crédito público que tenga por objeto financiar gasto corriente, no lo hace en términos absolutos, sino más bien lo contempla como una regla general que admite excepciones.

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

[...]

XIV. Gasto corriente: las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos.

Tales excepciones permiten que el Estado y sus Municipios sí puedan adquirir deuda pública para financiar gasto corriente, en los supuestos a los que se refieren los preceptos 4, 23 y 34 de la mencionada legislación, que son los siguientes:

- Respecto de créditos a corto plazo contraídos por el Estado para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto (sin necesidad de obtener autorización del Congreso estatal).
- Cuando se traten de créditos o empréstitos que adquieran los ayuntamientos que puedan pagarse en su periodo administrativo de funciones o fuera de dicho plazo siempre que se cumplan con los requisitos previamente establecidos; se traten de obligaciones plurianuales que derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, lo anterior con la limitante en que tales actos jurídicos no podrán celebrarse durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.
- Tratándose de obligaciones a corto plazo de los Estados.

Por tanto, en tales supuestos de excepción las porciones normativas "*en general*" y "*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*" contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no acatan la prohibición absoluta de realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, pues la convierte en una prohibición relativa que admite casos en los cuales resultaría inaplicable tal limitante.

Nótese que tal limitación absoluta también encuentra sustento en el artículo 165 TER.³, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el cual establece, medularmente, que el Estados y sus municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.

Atento a las consideraciones que preceden, debieron declararse **fundados** los agravios en los que la titular de la Procuraduría General de la República aduce que el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en sus porciones normativas "*en general*" y "*con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley*", contraviene la prohibición absoluta establecida en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los Estados y municipios no pueden, por ningún motivo, destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

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

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en relación con la sentencia de cuatro de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 89/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

³ **Artículo 165 TER.** El Estado 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 del Estado, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios.

Lo anterior, conforme a las bases que establezca la ley correspondiente, en los términos de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que se aprueben.

Los ejecutivos, estatal y municipales, informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso se podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

El Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en la contratación de empréstitos y obligaciones, podrá autorizar los montos máximos para obtener las mejores condiciones del mercado, 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, el Estado y los municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley.

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.