

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO



EL REGIMEN CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE CONTRATACION
DE EMPRESTITOS DE LOS ESTADOS
Y MUNICIPIOS EN MEXICO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIOLETA IVONNE VIGIOLA RIVERA



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

912
2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REGIMEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LOS
ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MEXICO"

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
VIOLETA IVONNE VIGIOLA RIVERA

MEXICO, D.F.

1994.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EXAMENES PROFESIONALES



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF. SCA/047/94.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera VIOLETA IVONNE VIGIOLA RIVERA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL REGIMEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MEXICO", bajo la dirección del Licenciado Rodolfo Terrazas Salgado, para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

El Licenciado Terrazas Salgado en oficio de fecha 22 de febrero y la Licenciada Claudia L. Ortega Medina mediante dictamen de fecha marzo 17 ambos del presente año, me manifestaron haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 17 de 1994.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



México, D.F., a 22 de febrero de 1994.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL,
GARANTIAS Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
P R E S E N T E

Sr. Director:

Por medio de la presente me dirijo a Usted para informarle que la pasante en Derecho **VIOLETA IVONNE VIGIOLA RIVERA**, ha concluido la elaboración de la Tesis Profesional intitulada: **"EL REGIMEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MEXICO"**.

En opinión del suscrito, la compañera **VIGIOLA RIVERA** presenta un trabajo que satisface los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el Título de Licenciado en Derecho, al haber abordado en tres interesantes capítulos, aspectos relativos a las restricciones que establece el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formular una propuesta de reforma a fin de adecuar la normatividad examinada con la realidad sociojurídica que se vive a nivel estatal y municipal en materia de contratación crediticia.

Por lo anterior, me permito someter a su docta opinión la monografía en comento, reiterándole las seguridades de mi más atenta consideración.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EN ESPIRITU"


Lic. Rodolfo Terrazas Salgado
Profesor de "Garantías Individuales y Sociales"



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

P R E S E N T E.

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis Profesional intitulada "EL REGIMEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MEXICO", elaborada por la alumna VIOLETA VIGIOLA RIVERA, a fin de proceder a su revisión.

En razón de lo anterior y una vez realizadas las modificaciones sugeridas por la que suscribe a la autora, considero que el mencionado trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F, marzo 17 de 1994.



LIC. CLAUDIA L. ORTEGA MEDINA.
PROFESORA ADSCRITA AL SEMINARIO DE DERECHO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

CLON/elv.

**A mis padres, Azucena y Victor,
porque a pesar de mi mal genio,
siempre han estado conmigo.
Los quiero mucho.**

**A mis hermanos, Victor y Ari, Rodolfo y
Griselda, por su apoyo y buen humor.**

**A Mario, porque, aunque muy a su manera,
siempre ha estado a mi lado...
Mi amor y gratitud, por siempre.**

**Al Lic. Rodolfo Terrazas Salgado,
por ser una gran guía y un mejor amigo.**

**A Horacio Castellanos F., por sus ideas y amistad.
A Miguel Messmacher, por su tiempo y paciencia.
A Martín Werner, por su apoyo y confianza.**

**A mis compañeros y amigos, por haber hecho
de mi carrera, una de las mejores épocas de mi vida.**

**"EL REGIMEN CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE CONTRATACION
DE EMPRESTITOS DE LOS ESTADOS
Y MUNICIPIOS EN MEXICO"**

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO.- "SEMBLANZA GENERAL DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO"	
I.- Consideraciones Preliminares.....	4
II.- Federación.	6
1.- Consideraciones Generales.....	6
2.- Poder Legislativo.....	11
3.- Poder Judicial.	16
4.- Poder Ejecutivo.	19
III.- Entidades Federativas.	23
1.- Estados.	23
A.- Naturaleza Jurídica y Elementos.....	23
B.- Forma de Gobierno.	28
C.- Poderes Estatales.	29
2.- Régimen Municipal.....	32
A.- Bases Constitucionales.....	32
B.- Forma de Gobierno.	35
CAPITULO SEGUNDO.-"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS"	
I.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.	38

II.-	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	40
III.-	Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.	42
IV.-	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.	44
	1.- Texto Original.	44
	2.- Reformas.	46
V.-	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	49
	1.- Texto Original.	49
	2.- Reformas y Exposición de Motivos.	51

CAPITULO TERCERO.- "ANALISIS CRITICO DE LAS RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE CONTRATACION DE EMPRESTITOS PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS"

I.-	Precisiones Terminológicas.	67
II.-	Opiniones Doctrinarias.	70
III.-	Estudio Comparativo de las Constituciones Locales en Materia de Contratación de Empréstitos.	76
	1.- Enunciación de Preceptos Aplicables.	78
	2.- Análisis General.	84
IV.-	Propuestas.	89

CONCLUSIONES	96
---------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	101
---------------------------	-----

INTRODUCCION

El propósito de nuestra investigación es conocer el Régimen Constitucional en materia de contratación de empréstitos de los Estados y Municipios en México, a fin de proponer las adecuaciones que resulten congruentes con nuestra realidad.

Para estar en posibilidad de comprender en su amplitud dicho tema, estudiaremos someramente la forma de Estado y de Gobierno que a través de nuestra Carta Magna ha adoptado México.

Así las cosas, analizaremos al Sistema Federal Mexicano desde sus tres niveles de competencia: federal, estatal y municipal. Conoceremos, por tanto, cómo se conforma la Federación y en general su forma de gobierno, así como la manera en que se configuran las Entidades Federativas, esto es, los Estados y los Municipios, su naturaleza jurídica, sus bases constitucionales y su forma de gobierno.

Una vez realizado el estudio anterior, procederemos a analizar los antecedentes históricos del régimen constitucional de la actividad crediticia de las Entidades Federativas.

De este estudio, desprenderemos el espíritu del constituyente y del legislador y estaremos en posibilidad de comprender el sentido y alcance del actual régimen constitucional. En este capítulo se abordarán los cinco antecedentes básicos con que cuenta el régimen aludido: el Acta

Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, con su importante adición de 1901, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, desde su texto original hasta el vigente.

Hecho lo anterior, realizaremos un análisis crítico de las restricciones constitucionales que sobre nuestra materia de estudio se han implantado y revisaremos algunas opiniones doctrinarias que al respecto se han externado, para conocer qué se debe de entender por empréstito y por algunos otros términos de interés para nuestra investigación.

Asimismo, a través de un estudio comparativo de las Constituciones Locales en lo conducente a nuestro objeto de estudio, determinaremos si éstas respetan o no lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, que es el que establece el régimen de la actividad crediticia estatal y municipal.

Por otra parte y en virtud de la importancia que para nosotros tiene el propósito de la investigación, externaremos una propuesta de reforma al referido artículo 117, fracción VIII, a fin de que encuadre en la realidad económica, política y social que actualmente vivimos.

Finalmente, se formularán diversas conclusiones que junto con

nuestra propuesta, tendrán por objeto presentar un trabajo de utilidad práctica y de interés para el lector y el estudioso del Derecho, sobre todo del Derecho Constitucional.

Violeta Ivonne Vigliola Rivera

CAPITULO PRIMERO

"SEMBLANZA GENERAL DEL

SISTEMA FEDERAL MEXICANO"

I.- Consideraciones Preliminares.

Históricamente han existido y existen diversas formas de Estado y de Gobierno.

Como forma de Estado podemos entender la estructura jurídico-política que adopta el pueblo soberano en su quehacer diario. Es decir, es el modo de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos.¹

Asimismo, como forma de Gobierno, entendemos a los órganos que ejercen al poder, es decir, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que se establecen entre sí.²

De acuerdo con el Dr. Acosta Romero, podemos anotar como formas de Estado a la Monarquía, la República, ya sea central o federal, la Confederación de Estados y algunas otras, y como formas de Gobierno, el parlamentarismo y el sistema presidencialista.³

¹.- Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 10a. edición, México, 1991, pág. 75.

².- IBIDEM, pág. 78.

³.- IBIDEM, pág. 77.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa, señala como formas de Estado, el Estado unitario o central y el federal y, como formas de Gobierno, la Monarquía, la República, la Democracia, entre otras.⁴

Siguiendo la clasificación del maestro Burgoa, que nos parece la más acertada, podemos señalar que México, en términos del artículo 40 de la Constitución Política Federal vigente ha adoptado como forma de Estado la Federal y como forma de Gobierno la de una República, representativa y democrática.

Al efecto, el artículo 40 señalado, prescribe lo siguiente:

"Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Al respecto, entendemos como República el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular y como democracia, el gobierno de todos para beneficio de todos.⁵

⁴.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., 8a. edición, México, 1991, págs. 407 y 465.

⁵.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., 16a. edición, México, 1978, págs. 95 y 106.

Por lo que hace a la característica de representación con que cuenta nuestro sistema de gobierno, ésta se da en virtud de que el pueblo no gobierna directamente, sino que designa como representantes suyos, a los que han de gobernarlo.⁶

Para comprender la forma de Estado que ha adoptado nuestro país, hemos dividido el estudio del Sistema Federal Mexicano, en dos tópicos, la Federación y las Entidades Federativas, subdividido este último en el análisis de los Estados y del Régimen Municipal.

II.- Federación.

1.- Consideraciones Generales.

Existen diversas teorías acerca del surgimiento del Sistema Federal en México.

El maestro Burgoa señala que, "un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos."⁷

⁶.- IBIDEM, pág. 106.

⁷.- BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 407.

De ahí que el propio Dr. Burgoa considere que, el contenido del artículo 40 de la Constitución Federal vigente es inexacto, por las siguientes consideraciones: "El texto de la disposición constitucional... involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México... En efecto, al declararse en dicho precepto que los Estados se encuentran 'unidos' en una Federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades 'libres y soberanas'... antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los Estados libres y soberanos. Por tanto, este régimen no provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara, de lo que se concluye que no habiendo existido tales Estados, lógicamente no pudieron 'unirse' en una federación... En México, por ende, la federación no surgió de ningún pacto o 'unión' entre Estados preexistentes, sino de la decisión popular,... de otorgar al Estado la referida forma."⁸

Por su parte, Tena Ramírez, considera que "si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos,..., también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originalmente unitarios, como México."⁹

De lo anterior se desprende que Tena Ramírez considera que el

⁸.- IBIDEM, págs. 456 y 457.

⁹.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit, pág. 116.

Sistema Federal en México, se adoptó por la "unión de Estados", en virtud de que desde 1823, por el voto del Constituyente, nacieron los Estados de la federación y por ello señala que "Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes;..."¹⁰

Otro autor que nos habla del Sistema Federal Mexicano, es el Dr. Jorge Carpizo, él menciona que "Sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones".¹¹

¹⁰.- IBIDEM, pág. 123

¹¹.- CARPIZO, JORGE. "Estudios Constitucionales". Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, págs. 88 y 89.

El Dr. Carpizo se adhiere a la segunda interpretación, ya que considera que apartir de 1822, algunas de las diputaciones provinciales que existían como la de Campeche, Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, entre otras, se separaron de México y en consecuencia, surgió la necesidad de unir lo que se estaba desuniendo y así se adoptó el Sistema Federal en México.¹²

De las doctrinas anteriores, coincidimos con la expuesta por el Dr. Burgoa, ya que estimamos que aunque existían provincias, éstas no pueden considerarse como Estados libres y autónomos y por tanto el federalismo en México, no se adoptó por la unión de estados preexistentes, sino por una decisión de los Constituyentes que se plasmó en nuestra Constitución.

Dicha decisión, se encuentra establecida, como ya lo mencionamos, en el artículo 40 de nuestra Carta Magna. De la lectura de este precepto, se desprende que el Estado Federal Mexicano, está compuesto por la Federación y los Estados miembros, siendo éstos libres y autónomos en su régimen interior.

El Dr. Carpizo, tomando como base el precepto aludido, señala las características o principios que componen la naturaleza jurídica del estado federal.

¹². - Cfr. IBIDEM, pág. 90.

- "1) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- "2) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- "3) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal transcrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- "4) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas (artículo 124)."¹³

En el apartado relativo a los Estados tocaremos el punto de la "división de soberanías" con la cual no estamos de acuerdo.

Por otra parte, en términos del artículo 49 Constitucional, el gobierno de la Federación se ejerce a través del Supremo Poder que se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división implica, de acuerdo a lo expuesto por el Dr. Burgoa, "que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos,

¹³. - IBIDEM, pág. 94.

interdependientes y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado", ya que "entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia".¹⁴

Cada uno de los Poderes de la Unión, tiene asignadas por mandato constitucional, ciertas facultades y funciones que en un principio son exclusivas para el Poder al que se le otorgan. Sin embargo, excepcionalmente pueden otorgársele a otro Poder o bien, puede necesitarse la intervención de dos Poderes para la celebración de cierto acto.

Analicemos cada uno de los Poderes de la Unión, para poder entender con mayor precisión, cómo ejerce su gobierno la Federación.

2.- Poder Legislativo.

El artículo 50 de la Constitución Federal señala:

"Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

El Dr. Burgoa define al Congreso de la Unión, que en la Constitución se designa "Congreso General", como "el organismo bicameral en que se

¹⁴.- BURGOA, IGNACIO. Op. cit, pág. 579.

deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas 'leyes' en sentido material."¹⁵

Sin embargo, la Constitución Federal le ha otorgado al Congreso de la Unión, facultades no sólo legislativas, sino también administrativas y judiciales, como la de nombrar a su propio personal o conocer del juicio político, entre otras.

El Congreso de la Unión, tal y como lo prescribe el artículo 50 mencionado, se compone de dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Los miembros de ambas Cámaras son representantes del pueblo, toda vez que como ya dijimos, una de las características de nuestro sistema federal, es el de ser representativo.

Al respecto, el Dr. Carpizo señala que, "a través del sistema representativo: el ciudadano participa en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes construyen las normas jurídicas de la comunidad; en esta forma se afirma que en el poder legislativo está representada toda la Nación."¹⁶

¹⁵.- IBIDEM, pág. 642.

¹⁶.- CARPIZO, JORGE. Op. cit., pág. 157.

Ahora bien, la Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 51 de nuestra Carta Magna, se compone de representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Esta elección se hará según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, por lo que hace a 300 diputados y según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, respecto a 200 diputados más.

De acuerdo a palabras del Dr. Burgoa, el principio de representación mayoritaria se refiere a que el candidato se convierte en diputado por haber obtenido la simple mayoría de los sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas, y el de representación proporcional se presenta cuando los candidatos tienen acceso a la Cámara una vez que han alcanzado un cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en la votación.¹⁷

Los artículos 53 y 54 de la ley fundamental, marcan los lineamientos que se deben seguir para la demarcación territorial de los distritos electorales y para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional.

Por su parte, el artículo 55 de la propia Constitución, señala los

¹⁷.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 675.

requisitos que deben satisfacer los candidatos para poder ser diputados.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, ésta se compone de cuatro miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal, nombrados tres de ellos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los requisitos para ser senador son, con excepción de la edad, los mismos que se establecen para ser diputado.

Con relación a la Cámara de Senadores, han existido diversas y encontradas posturas, en el sentido de que dicha Cámara no representa propiamente a la Federación. Lo anterior, en virtud de que nuestra Carta Magna no declara si los senadores son representantes de las Entidades Federativas o de la Nación como lo son los diputados.

Nosotros consideramos que la postura del Dr. Carpizo es acertada, por lo cual la compartimos y hacemos referencia de ella: "Al tener en cuenta que el Senado a partir del Acta de Reformas de 1847 cambió su naturaleza, y que desde entonces, su existencia no implica ningún mecanismo del régimen federal, podemos concluir que los senadores así como los diputados tienen la misma naturaleza como representantes del

pueblo mexicano; opinión que se confirma si se examina que los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad.: cuando el interés a discusión es de gran índole general son representantes de la Nación, cuando se discuta un interés particular, entonces los senadores defienden el interés de la Entidad Federativa que los eligió."¹⁸

La Constitución Federal, del artículo 59 al 70, prevé las bases para la instalación y funcionamiento del Congreso.

Asimismo, cada una de las Cámaras cuenta con facultades exclusivas según lo dispuesto por los artículos 74 y 76 constitucionales.

De los numerales anteriores se desprenden entre otras, las siguientes reglas comunes a ambas Cámaras y a sus integrantes:

- A) Irreelegibilidad relativa a los diputados y senadores.
- B) Inviolabilidad de los diputados y senadores.
- C) Exclusividad en el desempeño del cargo.
- D) Potestad de iniciar leyes.
- E) Existencia de un suplente por cada diputado y senador.

Una vez compuestas ambas Cámaras, y para que éstas puedan actuar deben contar con quórum, esto es, cada una de ellas con más de la mitad de sus miembros. Cuando está reunido el quórum, las resoluciones

¹⁸.- CARPIZO, JORGE. Op. cit., págs. 161 y 162.

se adoptan por mayoría, ésta puede ser absoluta o relativa, la primera se integra por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen dos proposiciones y la segunda, es la que decide entre más de dos proposiciones y de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos.

El Congreso de la Unión, también cuenta con una Comisión Permanente que funciona única y exclusivamente en los recesos del propio Congreso. Está compuesta por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras.

El artículo 79 de nuestra Carta Magna, señala las facultades con que cuenta dicha Comisión.

3.- Poder Judicial.

El Poder Judicial Federal, de acuerdo al Dr. Burgoa, tiene dos funciones, la función judicial propiamente dicha y la de control jurisdiccional constitucional.¹⁹

La función Judicial consiste "en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza..., traduciéndose su ejercicio en los llamados 'juicios

¹⁹.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. Op. cit., págs. 812, 813 y 816.

federales', esencialmente distintos del amparo, y que pueden ser civiles lato sensu, o sea, mercantiles y civiles stricto sensu, penales y administrativos, conociendo de ellos en primera instancia los Jueces de Distrito".

La función de control constitucional, se refiere al examen de los actos realizados por los demás poderes, federales o locales, para establecer si contravienen o no el régimen constitucional.

Para llevar a cabo estas funciones el Poder Judicial se deposita, en términos del artículo 94 Constitucional, en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia se compone de 21 ministros numerarios y 5 supernumerarios o suplentes. Todos ellos son nombrados por el Presidente de la República, quien deberá someter el nombramiento a consideración del Senado, el cual deberá aprobarlo o rechazarlo y siempre y cuando los ministros nombrados reúnan los requisitos que para tal efecto menciona la ley fundamental, artículos 94 a 96.

La competencia de la Suprema Corte en materia de función judicial, consiste en una competencia originaria, en los casos previstos en los artículos 104 a 106. De estos mismos preceptos, y del 107, se desprende la competencia de control constitucional.

Los Tribunales de Circuito, son de dos clases: unitarios y colegiados, ambos integrados por magistrados cuyo nombramiento compete a la propia Corte, cuando reúnan dichos funcionarios los requisitos que marca la ley, que en este caso es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; los primeros cuentan con un sólo magistrado, mientras que los colegiados con tres.

La función de los Tribunales Unitarios de Circuito, en materia proplamente judicial, es la de ser órganos de segunda instancia respecto de los juicios o procesos distintos del amparo, que en primer grado se ventilan ante los Jueces de Distrito.

Los Tribunales Colegiados de Circuito realizan el control constitucional a través del conocimiento del juicio de amparo.

Por lo que hace a los Jueces de Distrito, éstos son nombrados por la Corte y realizan la función judicial, a través de los juicios o procesos federales y el control constitucional, conociendo del juicio de amparo indirecto o bi-instancial.

Existe la institución del Ministerio Público de la Federación, dependiente del Procurador General de la República, para colaborar en funciones especiales con el Poder Judicial, en las actividades que le señala el artículo 102, apartado A., de la Ley Fundamental.²⁰

²⁰.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., pág. 513.

4.- Poder Ejecutivo.

El Dr. Burgoa, a nuestro parecer, nos introduce de una manera clara y precisa al estudio del Poder Ejecutivo Federal. Para tal efecto, haremos mención de algunas de sus ideas: "... por poder ejecutivo se entiende a la 'función ejecutiva' a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional, el poder público o de imperio del estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado... Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de 'acto administrativo' respecto de los actos legislativos... y de los actos jurisdiccionales... el poder ejecutivo, en su carácter de función, igualmente se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados."²¹

Asimismo, concluye "el Poder Ejecutivo... implica la función pública

²¹.- BURGOA, IGNACIO. Op. cit., págs. 728 y 729.

que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente."²²

Por otra parte, en términos del artículo 80 de la Constitución Federal, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Los requisitos para ser Presidente, están enumerados en el artículo 82 de la misma Constitución.

En virtud de que el ejercicio del Poder es unitario, en caso de que el titular falte, existe la posibilidad de elegir al Presidente que lo reemplazaría, en los términos siguientes:

"1ª. Presidente Interino: es el designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular respectivo, o cuando el electo no se presenta al comenzar el período constitucional, o cuando al iniciarse dicho período la elección no estuviese hecha y declarada el 1º de diciembre.

"2ª. Presidente sustituto: es el designado por el Congreso en caso de falta absoluta del titular ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo.

"3ª. Presidente provisional: es el designado por la Comisión

²². - IBIDEM, pág. 729.

Permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurre al iniciarse el período o en cualquiera época dentro del mismo."²³

La disposición del artículo 80 aludido, en el sentido de que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, le da a nuestro sistema federal, la característica de presidencialista. Otro distintivo del presidencialismo en México, es la elección popular directa del presidente, la irrevocabilidad del cargo respectivo y la relatividad de la responsabilidad del propio presidente.²⁴

De acuerdo con Tena Ramírez, "otra característica de nuestro régimen presidencial es que el presidente designa y remueve libremente a los secretarios de Estado y jefes de departamento, para lo cual no necesita la ratificación de ninguna de la Cámaras Legislativas."²⁵

Los secretarios de Estado y jefes de Departamento que nombra el Presidente son sus colaboradores en lo que se refiere a la función administrativa, de acuerdo a las competencias asignadas, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²³.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., pág. 483.

²⁴.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 759.

²⁵.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., pág. 330.

Sin embargo, el Presidente es quien tiene el mayor número de facultades, mismas que según la enumeración del Dr. Carpizo²⁶ son, entre otras, las siguientes:

A.- Legislativas.

- a) En las situaciones de emergencia y previa suspensión de garantías.
- b) Medidas de salubridad.
- c) Tratados internacionales.
- d) Facultad reglamentaria.
- e) Regulación económica.

B.- Provenientes de la Constitución.

- a) Nombrar y remover a sus principales colaboradores.
- b) Conducir la guerra y ordenar los movimientos militares.
- c) Disponer de la totalidad de la fuerza armada.
- d) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la Nación, conforme a las bases que señale el Congreso.
- e) Presentar el proyecto de Ley de Ingresos.

C.- Provenientes de la ley ordinaria.

- a) Nombrar a una serie de funcionarios.
- b) Diseñar la política monetaria.
- c) Controlar la inversión extranjera.

²⁶.- Cfr. CARPIZO, JORGE. Op. cit., págs. 332 a 340.

- d) Intervenir en el sistema educativo.
- e) Influir en la prensa nacional.

D.- Provenientes del sistema político.

- a) Jefatura real del Partido Revolucionario Institucional.
- b) Designación de su sucesor.
- c) Designación de los gobernadores de las entidades federativas.

No obstante lo anterior, el Poder Ejecutivo no es independiente, por las razones que expusimos anteriormente, y por tanto debe respetar lo dispuesto por la Constitución Federal y en general, por nuestro sistema jurídico.

III.-Entidades Federativas.

1.- Estados.

A.- Naturaleza Jurídica y Elementos.

Para el Dr. Burgoa, "los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos... los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho

fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales... los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden de la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta." ²⁷

Para el Dr. Acosta Romero, los Estados son partes integrantes de la Federación, con personalidad jurídica propia como entes de Derecho Público.²⁸

Consideramos que ambas opiniones son correctas ya que, básicamente son tomadas de la propia Constitución Federal, en especial de los artículos 40 y 43.

Sobre el primer numeral citado, existen diversas opiniones en cuanto a porqué el Constituyente definió a los Estados como "libres y soberanos". Se considera que está mal empleado el término de "soberanos", toda vez que, una vez analizado el sistema federal, nos

²⁷.- BURGOA, IGNACIO Op. cit., pág. 873.

²⁸.- Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Op. cit., págs. 549 y 551.

damos cuenta que los Estados forman parte de una Federación y por tanto no son soberanos.

Para ampliar este análisis, transcribiremos las ideas del Dr. Burgoa, que nos parecen muy acertadas: "La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autodelimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole... se dice que un Estado es 'soberano' porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación)... al concertarse el pacto federativo y al consignarse éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados federales realizan, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos... Los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, toda vez que,... deben ajustar su estructuración política y jurídica a ciertos principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos federales."²⁹

Por lo anterior, podemos concluir que los Estados no son soberanos puesto que, el pueblo es el soberano y en consecuencia éstos son entidades autónomas, con personalidad jurídica propia, entendiendo por

²⁹.- BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 411.

autonomía, la facultad que tienen de darse sus propias normas.

Como todo Estado, las entidades integrantes de la Federación, se componen de tres elementos: población, territorio y gobierno.

La población "es la colectividad humana que permanentemente se asienta en el territorio del Estado miembro, formando parte del pueblo o nación del Estado federal o de la población total de éste."³⁰ Esto es, los pobladores de los Estados al mismo tiempo son ciudadanos de la Federación, siempre y cuando reúnan los requisitos que se establecen, para tal efecto, tanto en la Constitución Federal como en la del Estado respectivo.

Por lo que hace al territorio, el artículo 45 Constitucional señala que, los Estados conservan "la extensión y límites que hasta hoy han tenido", esto es, el territorio que tenían antes de entrar en vigor la propia Constitución.

En los casos en que existieran conflictos entre los Estados en materia de territorio, se lleva un arbitraje o un convenio amistoso, en el evento de que éste no llegase a ocurrir, se resuelve por vía judicial, siendo competente la Suprema Corte.³¹

³⁰.- IBIDEM, pág. 874.

³¹.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., págs. 195 y 197.

Así las cosas, las constituciones locales son las que especifican la extensión de cada Estado.

Por otra parte, "el territorio de un Estado miembro no es sólo la base física sobre la que se sustenta su población, sino que tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tiene su dominium. El imperium se traduce en el poder público, el cual, a su vez, se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo... el imperium de cada Estado miembro se desempeña a través de las tres clásicas funciones públicas, siendo su ámbito de incidencia y eficacia el espacio territorial respectivo... el dominium... se compone de todos los bienes inmuebles y muebles que se hallen dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional ni de propiedad estatal, es decir, que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del Estado federal."³²

Veamos en el siguiente apartado al elemento de los Estados que nos falta analizar, el gobierno.

³².- BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 876.

B.- Forma de Gobierno.

El artículo 115 Constitucional señala que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Esto es, el mismo sistema de gobierno que la propia Constitución consagra en el artículo 40 y que es característico de nuestra forma de Estado.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y la naturaleza jurídica de los Estados, se han enumerado las características peculiares con que cuentan los mismos.

- a) Autonomía constitucional, que se refiere a la potestad de los Estados para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución Federal.
- b) Autonomía democrática, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne al ámbito federal, siguiendo lo establecido en el artículo 124 de la Constitución.³³

Por otra parte, el carácter de autónomo con que cuentan los Estados les otorga la facultad, como ya se mencionó, de darse sus propias normas

³³.- Cfr. IBIDEM, págs. 414 y 415.

que, pueden ser de tres tipos: constitucionales, es decir, su propia Constitución; legales y reglamentarias. Obviamente dichas normas, deben estar de acuerdo con la Constitución Federal, pues de lo contrario se estaría violando el Pacto Federal.

Respecto de sus autoridades, éstas deben de respetar el ámbito federal y concretarse a realizar las facultades que la Constitución les otorga expresamente, o bien, las que se entienden reservadas a ellos, por mandato del artículo 124 ya señalado.

Podemos concluir que los Estados en ningún caso pueden contravenir la Constitución Federal y por ende el Pacto Federal, y por ello deben de consagrar en sus propias Constituciones, como forma de gobierno la misma que los Constituyentes le otorgaron a la Federación.

C.- Poderes Estatales.

En virtud de la forma de gobierno que debe de adoptar todo Estado miembro, y del texto del artículo 116 de nuestra Carta Magna, el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dejando a consideración de las Constituciones locales la mayoría de las normas a las que deberán de sujetarse.

El Poder Legislativo se deposita en una sola asamblea llamada

Legislatura o Congreso, existiendo la Comisión Permanente en todas las Constituciones locales.³⁴

Las facultades que tienen los poderes legislativos locales son las que no se otorgan expresamente a la Federación, las que se les otorgan expresamente y las que no se encuentran prohibidas para los mismos.

La primera idea, tiene como fundamento el artículo 124 de nuestra Constitución, mientras que las prohibiciones se encuentran fundamentadas en los artículos 117 y 118.

El Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se llamará "gobernador", cada una de las Constituciones determinará los requisitos de éste y en sí la organización del poder, respetando siempre las bases que se establecen en el artículo 116 señalado.

El gobernador contará con todas las facultades administrativas y constitucionales que no se encuentren expresamente concedidas al Presidente de la República.

Por lo que hace al Poder Judicial, el Dr. Burgoa señala lo siguiente: "Tratándose de los órganos en que esta función pública se deposita, los Estados miembros gozan de una amplia autonomía, pues la Constitución Federal no contiene ninguna prescripción en lo que concierne a sus bases

³⁴.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit., págs. 141 y 142.

estructurales. En consecuencia, las entidades federativas pueden establecer y organizar a sus propios tribunales, fijándoles su competencia por aplicación del principio involucrado en el artículo 124 constitucional, en el sentido de integrar su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no estén conferidas a los órganos judiciales de la Federación...³⁵

Consideramos que la opinión del Dr. Burgoa, no es del todo acertada, toda vez que el artículo 116, fracción III, citado, establece diversas normas que deberán seguir los Estados al establecer el Poder Judicial respectivo, y en consecuencia los mismos no cuentan con una autonomía amplia, ya que la Constitución Federal sí prescribe normas sobre sus bases estructurales.

Así las cosas, el Poder Judicial local debe de ejercerse por los tribunales que establezca la Constitución respectiva, los miembros que los integren deben ser nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de cada Estado.

Respecto a las facultades con que cuentan los Poderes Judiciales locales, coincidimos con el Dr. Burgoa, en el sentido de que son las que no se encuentran expresamente concedidas a la autoridad federal.

³⁵.- BURGOA, IGNACIO. Op. cit., pág. 920.

2.- Régimen Municipal.

A.- Bases Constitucionales.

Existen diversas posturas acerca de la naturaleza jurídica del Municipio; de acuerdo al texto del artículo 115 Constitucional "el Municipio es una persona moral de derecho público, es una entidad de descentralización política y administrativa; es un ente político - administrativo territorial. El Municipio mexicano no está sujeto a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sino únicamente a un poder de tutela que ejercen los congresos locales."³⁶

La anterior descripción coincide con alguna de las posturas de las que hablamos anteriormente, "... la segunda corriente la constituye aquella que tiene al municipio como un tipo de descentralización administrativa, o sea, como una persona moral con una circunscripción territorial delimitada, cuyas atribuciones le han sido transferidas por el poder nacional y estatal sujetas al control de tutela de éste."³⁷

De lo anterior se desprende la naturaleza jurídica que le ha dado el

³⁶.- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. "Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios". Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, pág. 6.

³⁷.- IBIDEM, pág. 5.

Constituyente al Municipio, al igual que sus propias bases constitucionales.

Otro autor que nos habla del Municipio, es el Dr. Acosta Romero que señala que "es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político... constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo con las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular."³⁸

De lo anterior se desprende que el Municipio es creado por mandato constitucional; así el artículo 115 señala que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Las características o bases que de acuerdo al artículo invocado y al Dr. Acosta Romero tiene el Municipio, son:

a) El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

b) El Municipio está dotado de personalidad jurídica que le es conferida por la propia Constitución y por las Constituciones locales.

c) Tiene patrimonio.

d) El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

³⁸.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit., págs. 583 y 584.

e) Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados.³⁹

El Municipio es autónomo dentro de sus límites territoriales y por tanto sólo tendrá facultades dentro de él.

Para conocer un poco más sobre la naturaleza jurídica y características propias del Municipio, tomemos el estudio comparativo que realiza Ruiz Massieu, respecto de aquél y los Estados.

- a) Las competencias de los Poderes de la Unión, siempre se definen en las cartas constitucionales, mientras que las municipales suelen conferirse en las leyes secundarias locales.
- b) Los Estados a través de la aprobación de las legislaturas, intervienen siempre en el proceso reformador de la Constitución Federal, lo que no acontece necesariamente con los Municipios.
- c) Los estados están revestidos de la facultad de iniciar leyes federales, en tanto que los ayuntamientos no siempre la tienen.
- d) El Estado siempre califica sus procesos electorales y las elecciones municipales no son calificadas por los ayuntamientos.
- e) En el Municipio no existe división de poderes como en el Estado, ya que aquél no cuenta con facultades legislativas ni jurisdiccionales.
- f) Los Municipios pueden extinguirse mediante una reforma a la ley secundaria o por el Congreso Constituyente, mientras que los

³⁹. - Cfr. IBIDEM, pág. 585.

Estados no pueden ser declarados extintos.⁴⁰

B.- Forma de Gobierno.

La forma de gobierno del Municipio, debe de ir acorde con las bases constitucionales, es decir, el Municipio debe de organizarse y administrarse en términos de lo que marca el artículo 115 de nuestra Constitución.

Dicho numeral al otorgarle la calidad de "libre" al Municipio, le está otorgando una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario.

Esa autonomía, no es absoluta en virtud de que las Constituciones locales e incluso la federal señalan ciertas limitaciones. Respecto al orden administrativo, el Municipio sólo tendrá facultades en las materias que los Estados le asignen. Sobre el orden político, la Constitución Federal establece que los ayuntamientos deben de provenir de elección popular directa y de que entre estos cuerpos y el gobierno del Estado, no habrá ninguna autoridad intermedia. Por último, la autonomía hacendaria se limita en el sentido de que las legislaturas locales son las que van a determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal.⁴¹

⁴⁰.- Cfr. RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISO. Op. cit., págs. 13, 14 y 15.

⁴¹.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. Op. cit., págs. 603 y 604.

El Poder Ejecutivo del Municipio se compone del ayuntamiento que es un cuerpo colegiado de elección popular directa, como ya dijimos, formado por regidores, síndicos, ediles y el presidente municipal. El ayuntamiento es el que realiza todas las atribuciones inherentes al Municipio.

Entre las facultades y atribuciones que corresponden a los Municipios, podemos señalar las siguientes:

- a) Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura.
- b) Manejar libremente su hacienda y su patrimonio.
- c) Administrar los bienes del dominio público y privado del Municipio.
- d) Organizar la administración y los servicios municipales.
- e) Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativas tanto de la Federación, como estatales.
- f) Existencia de un patrimonio.
- g) Capacidad para legislar sobre normas de índole municipal.
- h) Poder fiscal delegado por el Poder Legislativo local.
- i) Ejecución directa de las obras públicas municipales.
- j) Incremento de la prestación de los servicios públicos.⁴²

⁴².- Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. cit., págs. 603 y 604.

Por otra parte, en los Municipios no existe propiamente un Poder Legislativo y Judicial, toda vez que los Poderes locales son los que tienen esas competencias en el ámbito municipal.

CAPITULO SEGUNDO

**"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL
REGIMEN CONSTITUCIONAL DE
LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE
LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS"**

I.- Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 fue aprobada el 24 de enero de ese año, como resultado de una discusión que sostuvo el Congreso que reemplazaba al anterior y que se había reunido desde el día 5 de noviembre de 1823.⁴³

Este documento adoptó para nuestro país la forma de República, representativa, popular y federal, integrada por Estados independientes, libres y soberanos.

Así las cosas, el Acta consignaba facultades propias de la Federación y propias de los Estados. Cabe señalar que en este documento no hubo referencia alguna al régimen municipal.

En materia crediticia, se le otorgó a la Federación, por medio del Poder Legislativo, la facultad de contraer deudas sobre el crédito de la Nación.

El artículo 13 de dicha Acta señalaba lo siguiente:

⁴³. - Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808 - 1985". Ed. Porrúa, S.A., 13a. edición, México, 1985, pág. 153.

"13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas.

XII. Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla..."

Ahora bien, por lo que hace a los Estados, el Acta en comento no mencionó específicamente alguna facultad o prohibición respecto de la actividad crediticia, aunque el hecho de que en el artículo anterior se utilizara el término "exclusivamente", nos lleva a pensar que los Estados no eran competentes en las materias otorgadas a la Federación.

En relación con lo anterior, podemos señalar como primer antecedente, aunque muy general, de la actividad crediticia de los Estados, al artículo 29, que decía:

"29. Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera..."

Dicho precepto se refiere de manera general a "transacción o contrato", sin especificar de qué índole o materia versarían dichos actos. Por tanto, podemos interpretar el artículo invocado siguiendo la máxima jurídica que dice que "cuando la ley no distingue no debemos distinguir", y dándole el más amplio significado a dichos conceptos.

Así las cosas, los Estados no podían contratar ni celebrar transacción con otro Estado o con potencias extranjeras, de ninguna índole, encuadrándose en esta limitación la materia crediticia.

II.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

"El 1° de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fué aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año 24 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos."⁴⁴

Al igual que el Acta Constitutiva, la forma de Estado que adoptó esta Constitución, fue la de una República, representativa, popular y federal, integrada por Estados y Territorios.

Asimismo, le otorgó facultades específicas tanto a la Federación como a los Estados, pero siendo omisa al igual que el Acta, respecto de la actividad crediticia de los Estados.

El artículo 49 de dicha Constitución establecía como atribución del Congreso General, lo siguiente:

⁴⁴. - IDEM.

49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

- IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.
- X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla..."

De lo anterior se desprende que la Federación tenía facultad para contraer deudas. Sin embargo, no le otorgaba facultad similar a los Estados, ni establecía alguna otra por medio de la cual se tuvieran reservadas a la Federación las que se le hubieren otorgado.

Con ese motivo, nos avocamos a interpretar lo prescrito en el artículo 162, fracciones IV y V, de la misma manera que lo hicimos con el contenido del Acta Constitutiva, en el sentido de que la prohibición que tenían los Estados para contratar o entrar en transacción con otro Estado o con potencia extranjera abarcaba todas las materias susceptibles de contratación, incluyendo entre ellas la actividad crediticia.

El artículo 162 invocado, en su parte conducente, señalaba:

"162. Ninguno de los Estados podrá:

- IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera...
- V. Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la federación..."

De lo anterior se desprende que el Constituyente de 1824, siguió

básicamente lo establecido en el Acta Constitutiva de ese año y por tanto, nos deja un antecedente muy impreciso por lo que hace a la actividad crediticia de los Estados, aunque nosotros juzgamos que esta actividad se encontraba restringida por lo antes expuesto.

III.- Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842.

En el año de 1842 se suscitaron diferencias en cuanto a la forma de gobierno, sustentadas por los federalistas y los unitarios. Como consecuencia de esta situación, se constituyó un nuevo Congreso que quedó facultado ampliamente para constituir a la Nación.

De acuerdo con esto, la Comisión de Constitución quedó formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. El 26 de agosto de ese año se presentaron tanto el proyecto de Constitución como el voto particular que formularon los tres últimos miembros de la Comisión.⁴⁵

Dicho voto particular, fue prácticamente un proyecto nuevo de Constitución, que si bien tomaba muchos lineamientos del primero,

⁴⁵.- IBIDEM, págs. 304 y 305.

contaba con variantes.

En lo que sí coincidían ambos "proyectos", era en la forma de gobierno de la Nación: republicana, representativa, popular y federal; integrándose la misma por diversos Estados.

Al igual que los documentos analizados en los apartados anteriores, este proyecto no determinaba ninguna facultad o prohibición específica para los Estados, sobre materia crediticia, pero sí señaló que las facultades consignadas a la Federación eran exclusivas:

De esta manera, el artículo 35 prescribía:

"Art. 35. Toca exclusivamente al Congreso general:

III. ... facultar al Ejecutivo para que contraiga deudas sobre el crédito de la Federación, reservándose la aprobación del contrato, y reconocer la deuda pública, en la que no podrá comprenderse ningún crédito contraído sin la debida autorización ó que proceda de hechos contrarios á las leyes."

Por su parte, el artículo 26 respecto de los Estados, señalaba:

"Art. 26. Ningún estado podrá:

IV.- Formar por sí ninguna clase de relaciones extranjeras, celebrar coaliciones con otros Estados, ni tomar intervención alguna en sus negocios."

Al respecto, podemos anotar que aunque la prohibición anterior no especificaba a qué clase de relaciones, coaliciones o negocios se refería, con la expresión de exclusividad de las facultades del Congreso del artículo 35, se estima que la facultad de celebrar créditos, sólo se consagraba a la Federación, y por tanto, la actividad crediticia de los Estados era nula.

IV.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

1.- Texto Original.

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por el diputado Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855. Dicha convocatoria sufrió modificaciones en cuanto al lugar de reunión del Congreso.

"El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución."⁴⁶

⁴⁶.- IBIDEM, págs. 604 y 605.

La Constitución de 1857 estableció en su artículo 40 que era voluntad del pueblo mexicano "constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

De lo anterior inferimos que dicha ley fundamental consignó la forma de estado y de gobierno que actualmente tiene el país y por tanto, las características de la Federación de ese entonces llegaron a ser las mismas que las vigentes.

Así las cosas, el artículo 72 señalaba:

"Art. 72. El congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

Por su parte, el artículo 111 preveía:

"Art. 111. Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras..."

Una innovación que encontramos en esta Constitución y que sin duda nos es de gran utilidad, es la prescripción del artículo 117, que decía:

"Art. 117. Las facultades que no están expresamente

concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados."

Del texto de los tres preceptos citados podemos señalar que apesar de estar concedida la facultad de celebrar empréstitos exclusivamente a la Federación y en virtud de que la prohibición de los Estados es muy general e imprecisa, continuamos con la incertidumbre de saber si los Estados estaban o no facultados para celebrar contratos en materia crediticia.

No obstante lo anterior, consideramos al texto de la Constitución de 1857 como un antecedente muy importante en esta materia.

2.- Reformas.

El texto original de la Constitución Federal de 1857, sufrió varias reformas y adiciones.

La reforma que más nos interesa es la que declaró adicionada la fracción VIII del artículo 111, que fue publicada el día 18 de diciembre de 1901 y que marcó la pauta de la normatividad de la actividad crediticia de los Estados.

Es en efecto, el primer antecedente real de la actual fracción VIII del artículo 117 y por ende, del régimen constitucional de los Estados y posteriormente también de los Municipios con relación a su

endeudamiento.

Dicha adición se dió en los términos siguientes:

"Artículo 111. Los Estados no pueden en ningún caso....."

VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; controlar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones a favor de sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador o transmisibles por endoso."

En consecuencia, desde 1901 e interpretando a "contrario sensu" la adición al artículo 111, los Estados podían realizar en materia de contratación de deuda lo siguiente:

- A) Emitir títulos de Deuda Pública pagaderos en moneda nacional y dentro del Territorio.
- B) Contratar directa o indirectamente préstamos con el gobierno del país.
- C) Contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares nacionales, cuando se expidieran títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Del mismo texto de la adición que nos ocupa, cabe señalar que en virtud de la última oración "cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador ó transmisibles por endoso", cabía entender que en el caso de que no se tuvieran que expedir dichos títulos, los Estados podían contraer

obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, aunque con esa facultad se estaría rompiendo el Pacto Federal.

De cualquier forma, esta adición marcó el inicio del régimen constitucional en materia crediticia de los Estados, siendo de destacarse la opinión de dos distinguidos publicistas mexicanos de aquella época sobre la pertinencia de la prohibición constitucional.

En efecto, don Eduardo Ruíz hizo el comentario siguiente: "La adición que contiene la fracción VIII, tampoco era absolutamente necesaria, porque su pensamiento está incluido en la fracción VIII del artículo 72..., permitiéndonos sólo insistir en que, careciendo los Estados de personalidad jurídica fuera del territorio nacional, no deben, y por esto se les prohíbe, celebrar empréstitos, cuyas reclamaciones no recaerían sobre ellos, sino sobre el Gobierno de la Unión. Si tuvieran la facultad de emitir títulos de deuda pública o bonos trasmisibles por endoso, pronto desaparecería el crédito de la Nación en un caos, que traería consigo el desastre. No nos cansaremos de decir que no cabe en el carácter de nuestros Estados, ostentar existencia política propia, ante el extranjero."⁴⁷

Por otra parte, tenemos la opinión de don Mariano Coronado, quien también se refirió a la adición de 1901 de la fracción VIII del artículo 111 de la Constitución de 1857, en los términos siguientes: "La novísima

⁴⁷. - RUIZ, EDUARDO. "Derecho Constitucional Mexicano". Dirección General de Publicaciones, 1a. reimpresión, México, 1947, págs. 368, 369 y 371.

adición que se ha hecho a este artículo prohíbe a los Estados celebrar empréstitos con gobiernos extranjeros o expedir o negociar títulos de deuda pagaderos en otra nación. El motivo de esta prohibición es no perjudicar nuestro crédito, que sufriría con la falta de cumplimiento en los compromisos de un Estado, puesto que fuera de México los tenedores de títulos de deuda pública no sabrían muchas veces si la irregularidad provenía de una entidad local o del gobierno de la Unión. Además, esa falta de cumplimiento podría ocasionar dificultades y aun reclamaciones diplomáticas, que es natural se procure evitar en lo posible."⁴⁸

V.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.- Texto Original.

El Primer Jefe de la Nación Don Venustiano Carranza, expidió diversas leyes en el período que se llamó "preconstitucional", durante el cual se consideró suspendida la Constitución de 1857.

En 1916, una vez que se restableció el orden social y político, se consideró necesario reimplantar el orden constitucional. Así las cosas, Carranza expidió un decreto por el cual se convocaba a elecciones para un

".- CORONADO, MARIANO. "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano". INAM, 1a. reimpresión, México, 1977, pág. 217.

Congreso Constituyente.

Una vez que se instaló el Congreso Constituyente en Querétaro, se iniciaron las juntas y se designó a la Comisión de Constitución.

El proyecto del Primer Jefe fue aceptado, modificado y adicionado. Una vez aprobada la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.⁴⁹

Respecto a nuestra materia, el artículo 73 señaló como atribución del Congreso General, lo siguiente:

"Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional."

Al efecto, el artículo 117 en su parte conducente prescribía:

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

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

⁴⁹.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1985". Ed. Porrúa, S.A., 13a. edición, México, 1985, págs. 808 a 816.

Cabe señalar que, en cuanto a esta fracción se refiere, los Constituyentes en el debate respectivo no hicieron mención alguna, ya que se concretaron a discutir sobre las leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

De lo anterior se desprende que el texto original de la Constitución que nos ocupa es prácticamente igual al adicionado en 1901 -sólo cambia el término de "gobiernos extranjeros" por "gobiernos de otras naciones"- y, por tanto, el régimen constitucional en materia crediticia de los Estados no sufrió modificación alguna.

2.- Reformas y Exposición de Motivos.

El artículo 117 de la Constitución Federal vigente ha sufrido hasta la fecha cuatro reformas. De éstas, sólo dos se refieren a la fracción VIII, que como ya analizamos, es el marco constitucional de la actividad crediticia de los Estados.

La primera reforma a la fracción VIII, se hizo en el año de 1946, en virtud de la cual se adicionó a la misma un segundo párrafo, quedando el precepto aludido, de la manera siguiente:

"Art. 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

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

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."

Como podemos observar, esta adición le dió una nueva característica a los empréstitos que podían celebrar los Estados, y por primera vez los Municipios, siendo ésta que deberían tener por objeto la ejecución de obras que estuvieran destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Cabe señalar que la característica antes mencionada se adicionó también al artículo 73, fracción VIII de la propia Constitución, para quedar en los términos siguientes:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las

operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29..."

La Exposición de Motivos de la reforma en cuestión fue presentada a la H. Cámara de Diputados el día 15 de octubre de 1945. En virtud de la trascendencia de esta adición, se considera pertinente transcribir algunas de las consideraciones que conformaron la citada Exposición.

"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, ..., conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, ... 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 indispensables 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 han adoptado a los Gobiernos nacionales... varios de los empréstitos contratados durante el siglo pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las dificultades que ellos derivaron para el país.

"..., 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 hagan los compromisos... 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.⁵⁰

Una vez conocida la Exposición de Motivos, la iniciativa de reforma se presentó ante la 1a. Comisión de Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen el día 31 de diciembre de 1945. Dicho dictamen se compuso, entre otros de los argumentos siguientes:

"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...

"Sobre estos particulares la Comisión estima conveniente realfirmar,...., el criterio..., 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., los que, si directamente no producen un aumento de tales ingresos, indirectamente sí lo originan...

"Por otra parte, la regla de sana política que se trata de elevar a norma constitucional, prácticamente está en uso desde hace

⁵⁰.- "Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión". XXXIX Legislatura. México, 1945, pág. 3.

varios años y sus resultados han sido enteramente satisfactorios."⁵¹

Sobre esta iniciativa no existió debate alguno y por tanto, se aprobó por unanimidad publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1946, en los términos que apuntamos al principio de este punto.

De la Exposición de Motivos transcrita se desprende que el motivo fundamental de la reforma fue darle una finalidad u objeto específico al endeudamiento del Estado (Federación, Estados y Municipios), para así evitar un endeudamiento innecesario y excesivo.

Como vemos, las demás disposiciones sobre la materia no fueron modificadas, por lo que el régimen constitucional de los Estados, y desde esta adición de los Municipios, siguió siendo el mismo que estableció el texto original de la Constitución de 1917.

La segunda reforma que modificó integralmente el texto de la fracción VIII del artículo 117 en comento, fue presentada ante la H. Cámara de Diputados el día 24 de noviembre de 1980.

A nuestro parecer, los puntos más sobresalientes de la Exposición de Motivos fueron los siguientes:

⁵¹.- "Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión". XXXIX Legislatura. México, 1946, pág. 13.

"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 100 millones de mexicanos.

"El objetivo de esta política es propiciar, respetando la autonomía de cada uno de los Ordenes de Gobierno, el desarrollo cabal y libre de los Estados y Municipios,...

"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 quehacer nacional.

"En ejecución de esta política se han empleado los procedimientos constitucionales aprobados en colaboración y coordinación entre los cuerpos básicos de Gobierno.

"El mecanismo más importante es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal... 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.

"El otorgamiento de créditos a Estados y Municipios es otra de las acciones que el Gobierno Federal realiza para robustecer sus haciendas públicas.

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

"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... se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos...

"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,..., 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.

"... en el caso de Estados y Municipios ha sido notorio que la insuficiencia de sus ingresos 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...

"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.

"Se propone,...., 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 extranjeras, 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...., 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.

"...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, ..., 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.

"... 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...

"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 exige una planeación anual adecuada de los instrumentos de financiamiento presupuestal del gasto público de los 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, ... 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... a rendir la Cuenta Pública.

"... 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."⁵²

⁵².- "Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión". LI Legislatura. México, 1980, págs. 105 a 107.

Por su parte, el dictamen de la iniciativa de reforma fue presentado a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público el día 9 de diciembre del mismo año 1980, destacando las consideraciones siguientes:

"Singulamente 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, ..., los Estados y los municipios del país para atender con sus propias capacidades económicas las importantes responsabilidades que la Constitución les asigna.

"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.

"Esta propuesta recoge el sentir de los Ejecutivos Estatales...

"Este 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 destinarán 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.

"... esta Comisión estima que este propósito se encuentra incorporado en un principio financiero... 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.

"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..., 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.

"... 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.

"El Poder Legislativo local asumirá con toda claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde de regular,

mediante una Ley, ... los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los ejecutivos estatales y municipales a la autorización del propio Congreso estatal,...

"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.

"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 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."⁵³

⁵³. - IBIDEM, págs. 15 a 17.

El día 12 de diciembre del mismo año se debatió la iniciativa de reforma, y aunque el proyecto se aprobó tal y como se había presentado, juzgamos oportuno tomar nota de algunas de las ideas planteadas, en la H. Cámara de Diputados.

El diputado Alejandro Gascón Mercado, proponía que se modificara el último párrafo para que quedara de la manera siguiente:

"Las obligaciones o empréstitos no podrán ser garantizados con los productos que deriven de las mismas obras, las que no serán intervenidas ni administradas por los acreedores."⁵⁴

Lo anterior, en virtud de que consideraba que los bancos acreedores tenían mucha injerencia en los créditos que otorgaban y por tanto, los Estados y sobre todo los Municipios no podían manejar libremente los mismos créditos.

El diputado Jorge Amador señaló "Nosotros somos partidarios de que en el propio texto constitucional se impusiera cierto control, se imaginara cierta formulación jurídica que permitiera que el Gobierno Federal, por lo menos por vía legislativa, limitara esta facultad ampliada, ..., a los poderes locales."⁵⁵

Lo que proponía este diputado era que el Gobierno Federal fuera quien estableciera las bases del endeudamiento de los Estados para tener

⁵⁴.- Ibídem, pág. 54.

⁵⁵.- Ibídem, págs. 57 y 58.

un mayor control -lo que consideraríamos del todo improcedente ya que por disposición constitucional los Estados son autónomos por lo que hace a su régimen interior-.

Las demás intervenciones de los señores diputados fueron básicamente para apoyar el proyecto presentado, pues mientras unos opinaron que si en el año de 1917 no necesitó debate el artículo en ese momento resultaba innecesario, otros estimaron que la iniciativa servía para aclarar las lagunas que tenía el precepto.

Una vez aprobado el proyecto de iniciativa de reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1981, siendo su texto 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 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."

Del estudio sobre esta reforma concluimos que los cambios que sufrió este precepto fueron los siguientes:

Respecto del primer párrafo se sustituyó el término de "títulos de deuda pública" y se cambió el de "préstamos", quedando en lugar de ambos "obligaciones y empréstitos"; asimismo se suprimió la última oración de dicho párrafo que decía, "cuando hayan de expedirse los títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso", lo que nos parece correcto, ya que como se apuntó en su momento, esta oración dejaba abierta la posibilidad de que los Estados pudieran en caso contrario al establecido, contratar con sociedades o particulares extranjeros, quebrantándose con ello el Pacto Federal.

Otro punto importante, es que se siguieron considerando a los Municipios como sujetos de endeudamiento, incluyendo ahora a los organismos descentralizados y empresas públicas de los propios Estados y Municipios.

Con relación al segundo párrafo, se modificó la finalidad de los empréstitos que era "para la ejecución de obras que estuvieran destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos de los Estados", por la de realizar "inversiones públicas productivas".

Por último, se les otorgó a las legislaturas locales la facultad de establecer las bases para el endeudamiento de las Entidades Federativas

y Municipios.

Toda vez que la fracción VIII del artículo 117 constitucional desde 1981 no ha sufrido reforma o adición alguna, el Régimen Consitucional de los Estados y Municipios en materia crediticia continua siendo el mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de aquel año.

CAPITULO TERCERO

"ANALISIS CRITICO DE LAS

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES

EN MATERIA DE CONTRATACION

DE EMPRESTITOS PARA LOS

ESTADOS Y MUNICIPIOS"

I.- Precisiones Terminológicas.

Antes de iniciar con el estudio sobre los diferentes puntos de vista que se han expresado con relación a nuestro tema, juzgamos acertado definir los términos que emplea la fracción VIII del artículo 117 constitucional, tales como "empréstito", "obligación" e "inversión pública productiva", a efecto de tener una mejor comprensión del mismo.

Por "empréstito" entendemos el "contrato, público o privado, por el cual se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas."⁵⁶

Asimismo, se entiende por "crédito", entre otras acepciones, al préstamo concedido por un banco.

El Dr. Serra Rojas señala que en un sentido amplio el término "empréstito" significa el préstamo de dinero que se toma o se recibe y en un sentido restringido se refiere al préstamo que toma el Estado y las

⁵⁶.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 15a. edición, México, 1992, Tomo II, pág. 163.

demás instituciones públicas o privadas.

El "préstamo" es el "contrato en virtud del cual una persona - mediante intereses o sin ellos- transfiere a otra una suma de dinero o cosas fungibles, quedando ésta obligada a devolver otro tanto de la misma especie o calidad."⁵⁷

Por su parte, la "obligación" es la "relación jurídica establecida entre dos personas, por la cual una de ellas (llamada deudor), queda sujeta para otra (llamada acreedor), a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigir del deudor".⁵⁸

Finalmente y de acuerdo con el artículo 1o. del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se entiende por inversiones públicas productivas "las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa e indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas."

⁵⁷.- DE PINA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa, S.A., México, 1975, pág. 304.

⁵⁸.- IBIDEM, pág. 283.

De lo antes expuesto se desprende la necesidad de saber qué se debe de entender por obra y servicio públicos. Obra pública es la "cosa hecha o producida por el Estado o a su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés general y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier finalidad de beneficio general"⁵⁹ y servicio público es "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."⁶⁰

Una vez que precisamos el alcance y significado de los términos que se emplean dentro del marco constitucional de la actividad crediticia de los Estados y Municipios, entremos al estudio de las restricciones que sobre esta materia se han impuesto a dichas Entidades.

⁵⁹.- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. cit., pág. 582.

⁶⁰.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A., 15a. edición, México, 1992, Tomo I, pág. 102.

II.- Opiniones Doctrinarias.

Como señalamos en el apartado respectivo, el artículo 117, fracción VIII, prevé las limitaciones o restricciones de los Estados en materia crediticia, las cuales son:

- A) 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; y
- B) Contraer obligaciones o empréstitos, que no se destinen a inversiones públicas productivas.

Sobre estas restricciones, principalmente sobre la primera, encontramos diversas opiniones doctrinarias.

El maestro Tena Ramírez señala respecto de la primera limitación, que ésta se dió por las dificultades internacionales que se podrían suscitar de no existir y porque una facultad análoga corresponde a la Federación en el artículo 73, fracción VIII.

Sobre la segunda restricción, considera que con ella se quiso

prohibir las inversiones irrecuperables e improductivas realizadas a base de empréstitos.⁶¹

Al respecto, se estima que efectivamente ese fue el espíritu del Constituyente, aunque respecto del fin de las contrataciones debe señalarse que en la práctica no se ha respetado tal y como lo veremos al final del presente capítulo.

Por su parte, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero+ consideran que las prohibiciones a los Estados se consignaron en virtud de que las actividades establecidas en el artículo 117 citado, son competencia exclusiva de la Federación y si no se prohibieran se rompería el Pacto Federal y la Nación caería en desorden.⁶²

Estamos de acuerdo en que se debe respetar el Pacto Federal, sin embargo, cabe señalar que en nuestra Carta Magna hasta 1981 se facultaba tanto a la Federación como a los Estados para contratar con fines de inversión pública productiva, por lo que la consideración de los autores anteriores no es del todo correcta, en virtud de que la facultad de contratar no se considera de competencia exclusiva de la Federación.

⁶¹.- Cfr. TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit., pág. 175.

⁶².- Cfr. RABASA, EMILIO O. y CABALLERO, GLORIA+. "Mexicano: ésta es tu Constitución". Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A., 8a. edición, México, 1993, págs. 304 a 306.

La propia H. Cámara de Diputados ha expresado su opinión, con la cual estamos de acuerdo, en el sentido de que las limitaciones en cuestión se consignaron para efecto de conservar el Pacto Federal creado en el artículo 40 constitucional y para evitar que los fondos públicos queden amortizados o se desperdicien en obras inútiles desde el punto de vista económico o social.⁶³

El maestro Sanchez Bringas considera que las prohibiciones a los Estados se adoptaron en virtud de que México adoptó el sistema federal como forma de Estado y que resolvió el problema de la distribución de las facultades entre la Federación y los Estados a través del artículo 124 constitucional.

En virtud de lo anterior, estima que las prohibiciones del artículo 117 se justifican por la necesidad de mantener el Pacto Federal y en virtud de que el artículo 73, fracción VIII, señala que es el Presidente de la República quien está posibilitado para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación de acuerdo a las bases que expida el Congreso de la Unión.⁶⁴

⁶³.- Cfr. Cámara de Diputados XLVI Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". Talleres Gráficos de la Nación, México, 1967, Tomo VIII, pág. 498.

⁶⁴.- Cfr. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada". Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1985, págs. 513 y 514.

Estamos de acuerdo con la opinión anterior, con la salvedad de que la contratación de la Federación con fines de ejecución de obras públicas que incrementen sus ingresos también se otorga a los Estados y por tanto no es de la exclusiva competencia de aquélla.

Otra opinión que se asimila a la del maestro Sánchez Bringas y que por consiguiente merece el mismo comentario que ésta es la del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien estima que se prohíben dichas actividades a los Estados con motivo de que al pertenecer a la Federación se encuentran excluidas de la jurisdicción local de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución.⁶⁵

Por su parte el Dr. Jorge Carpizo y el Lic. Jorge Madrazo, consideran que la limitación de contratación con el extranjero por parte de los Estados es innecesaria, ya que esa facultad es de competencia federal y al aplicar la regla del artículo 124, todo aquello que no esté expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a las entidades federativas.⁶⁶

El mismo comentario sobre la contratación con el fin de inversión pública productiva o de ejecución de obras públicas que se hizo respecto a

⁶⁵.- Cfr. MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. "Estudios de Derecho Constitucional". Ed. Porrúa, S.A., 3a. edición, México, 1986, pág. 356.

⁶⁶.- CARPIZO, JORGE y MADRAZO, JORGE. "Derecho Constitucional". UNAM, México, 1991, págs. 103 y 104.

las anteriores opiniones se estima aplicable en la presente, ya que la Constitución faculta a la Federación y a los Estados respecto de lo apuntado.

Una opinión contrastante respecto a las que hemos venido comentando es la del profesor Daniel Moreno, quien critica la prohibición que nos ocupa en el sentido de que por la misma los Estados y Municipios "se gravan de tal forma en sus ingresos, que prácticamente cada etapa gubernativa o sexenio, dejan al sucesor una situación de hipoteca."⁶⁷

Lo anterior nos parece acertado, ya que en la actualidad el endeudamiento de dichas Entidades es superior al presupuesto que se les otorga en cada ejercicio y, en consecuencia, cuando se presentan sucesiones locales o federales se deja un déficit presupuestal.

Por su parte, Elisur Arteaga Nava no obstante que no entra al estudio de cada una de las fracciones del artículo 117 constitucional, estima que al otorgarse las facultades a los poderes federales era innecesario expresar de manera específica las prohibiciones a que alude el artículo citado.⁶⁸

⁶⁷.- MORENO, DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Pax, México, 1972, pág. 367.

⁶⁸.- Cfr. ARTEAGA NAVA, ELISUR. "Derecho Constitucional Estatal". Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, págs. 41 y 42.

Otro autor que considera inútil el texto del artículo 117 es Francisco Ramírez Fonseca, ya que juzga que "...al estar señaladas como atribuciones comprendidas dentro de la órbita federal, por aplicación del artículo 124, al ser facultades exclusivas de la Federación, quedan fuera de la potestad de los Estados".⁶⁹

En virtud de que en el Derecho todo es opinable, creemos que no es innecesario ni inútil el texto del artículo 117, ya que si aún así han existido conflictos de interpretación, si no existiera dicho precepto se presentarían muchas más confusiones.

Por su parte, Martínez de la Serna estima que la fracción VIII del artículo en comento protege la unidad del todo político, es decir, preserva al Estado Mexicano como una sola unidad, una sola imagen tanto en el Interior como en el exterior. Asimismo, considera que la limitación de contraer con el extranjero tiene por objeto proteger la economía nacional y a la vez la unidad política que tiene el Estado Mexicano.⁷⁰

Por nuestra parte consideramos que en virtud de la forma de Estado adoptada por los Constituyentes, resulta apropiado el comentario precedente.

⁶⁹.- RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO. "Manual de Derecho Constitucional". Ed. Pac, S.A., 6a. edición, México, 1983, pág. 468.

⁷⁰.- Cfr. MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, págs. 144 y 145.

En forma análoga a algunas de las opiniones que hemos analizado anteriormente, Feliciano Calzada Padrón, señala que el artículo 117 en general, "marca la pauta en la distribución de competencias que son propias a la Federación, en la medida en la que le están prohibidas a los Estados, como parte del acuerdo que representa el Pacto Federal."⁷¹

De todas las opiniones que analizamos, se desprende que sin excepción, los autores están de acuerdo, al igual que nosotros, que los Estados no pueden contraer deuda externa en virtud de la adopción del Sistema Federal en nuestro país. Sin embargo, respecto de la segunda limitación de dichas Entidades y que versa sobre el propósito que deben tener las obligaciones y empréstitos que se contraigan y contraten, las opiniones son casi omisas, lo cual nos parece inapropiado toda vez que dicho fin por lo regular no es respetado en la práctica.

III.- Estudio Comparativo de las Constituciones Locales en Materia de Contratación de Empréstitos.

En el Capítulo Primero de la presente Tesis, nos referimos al Sistema Federal Mexicano, del cual se desprendió que los Estados son

⁷¹.- CALZADA PADRON, FELICIANO. "Derecho Constitucional". Ed. Harla, México, 1990, págs. 223 y 224.

autónomos en cuanto a su régimen interior y que esa autonomía se traducía en darse sus propias normas.

Dentro de esas normas los Estados a través de sus Poderes Legislativos, pueden expedir su propia Constitución Política, que necesariamente debe respetar el Pacto Federal y por tanto no contravenir ninguna disposición de la Constitución General.

Así las cosas, los treinta y uno Estados que integran a nuestra Federación, tienen su propia Constitución Política y consagran en diversos preceptos el marco al que deben sujetarse los propios Estados y sus Municipios en materia de contratación de empréstitos.

No obstante lo dicho hasta este momento, las Legislaturas de algunos Estados han mal interpretado el concepto de "autonomía" a que nos hemos referido y han expedido Constituciones Locales que contravienen abiertamente el Pacto Federal en materia de contratación de empréstitos.

Veamos los preceptos que conforman dicho marco en cada una de las Constituciones locales, para después formular las consideraciones que sean procedentes.

1.- Enunciación de Preceptos Aplicables.

ESTADO	CONSTITUCION POLITICA
Aguascalientes	<p>*Artículo 27.- Son facultades del Congreso: IV. Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos, para celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado y de los Municipios respectivamente, fijando las bases sobre las cuales deban celebrarse dichos empréstitos y aprobarlos. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento de los ingresos públicos.*</p> <p>*Artículo 46.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: VIII. Concertar empréstitos en los términos de la fracción V (sic) del artículo 27 de su constitución.*</p>
Baja California	<p>*Artículo 27.- Son facultades del Congreso: VI. Dar las bases y aprobar los contratos para la contratación de empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.*</p>
Baja California Sur	<p>*Artículo 64.- Son facultades del Congreso del Estado: XXVI. Autorizar al Gobernador para contratar empréstitos a nombre del Estado, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas, salvo los que se contraten en caso de emergencia por causa de desastre, señalando en cada caso los recursos con que deben cubrirse. Autorizar al Gobernador del Estado para avalar los empréstitos o financiamientos que obtengan los Ayuntamientos del Estado... XXXIII... Autorizar a los Ayuntamientos del Estado para contratar empréstitos o financiamientos destinados a la ejecución de las obras que sean necesarias para la prestación de los servicios públicos que corresponda.*</p> <p>*Artículo 79.- Son facultades del Gobernador: XVIII. Contratar empréstitos con la aprobación del Congreso del Estado destinados a inversiones públicas productivas.*</p>
Campeche	<p>*Artículo 54.- Son facultades del Congreso: V. Acordar las bases conforme a las cuales se puedan celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con la limitación a que se refiere la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal.*</p> <p>*Artículo 71.- Las facultades y obligaciones del Ejecutivo son: XV. Celebrar contratos y convenios...*</p>

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Coahuila	<p>*Artículo 67.- Son facultades del poder Legislativo: XIV. Establecer, ..., las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios y las Entidades Paraestatales y Paramunicipales, podrán contraer obligaciones y empréstitos, así como autorizar los conceptos y montos de los mismos, con observancia de lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p> <p>*Artículo 82.- Son facultades del Gobernador: V. Celebrar, con el carácter de Representante del Estado..., convenios y contratos... Cuando se contraten obligaciones o empréstitos, deberá asegurarse, que éstos estén destinados a Inversiones públicas productivas y que los contratos correspondientes se celebren conforme a las bases legales que establezca el Congreso del Estado, así como por los conceptos y hasta por los montos que la propia Legislatura local autorice."</p>
Colima	<p>*Artículo 33.- Son facultades del Congreso: XXVI. Presentar bases, conforme a las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con la limitación que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, y aprobar los contratos respectivos..."</p>
Chiapas	<p>*Artículo 29.- Son atribuciones del Congreso: XIII. Aprobar o desaprobar las solicitudes de empréstitos que gestione el Ejecutivo del Estado o los Municipios, y en su caso, autorizar o negar la contratación definitiva de dichos créditos, siempre y cuando sean para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo casos de emergencia previamente declarada."</p>
Chihuahua	<p>*Artículo 64.- Son facultades del Congreso: IX. Autorizar al Gobernador: B).- Para que, con la limitación que establece el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, celebre contratos o empréstitos sobre el crédito del Estado, con sujeción a las bases que se le fijen por la Legislatura, a cuya aprobación serán sometidos aquéllos."</p> <p>*Artículo 135.- Los Ayuntamientos necesitan de la aprobación del Congreso para contratar empréstitos, enajenar o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los Municipios y contraer adeudos que no se puedan pagar dentro del período de sus funciones. Se exceptúa de esta prohibición la enajenación de terrenos municipales."</p>

Durango	<p>*Artículo 55.- El Congreso tiene facultades para: V. Autorizar al Ejecutivo para concertar empréstitos a largo plazo destinados a la realización de obras públicas que los justifiquen."</p> <p>*Artículo 70.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: XVII. Concertar créditos, cuando así lo demanden las condiciones del erario estatal, para la satisfacción de las necesidades administrativas."</p>
Guanajuato	<p>*Artículo 63.- Son facultades del Congreso del Estado: XIV. Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que contraten empréstitos para la ejecución de obras de utilidad pública, designando los recursos con que deben cubrirse y de acuerdo con la Ley de Deuda Pública. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad general."</p>
Guerrero	<p>*Artículo 47.- Son atribuciones del Congreso del Estado: XXXIII. Autorizar al Ejecutivo para negociar empréstitos sobre el crédito del Estado, aprobarlos y decretar la manera de pagar la deuda."</p>
Hidalgo	<p>*Artículo 71.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: XXXVI. Contratar empréstitos con aprobación del Congreso del Estado, para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos del erario."</p>
Jalisco	<p>*Artículo 23.- Son facultades del Congreso: V. Dar bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que establece la fracción VIII de la Constitución Federal; aprobar los contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el Estado."</p>
México	<p>*Artículo 70.- Corresponde a la Legislatura: XXV. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual a que se refieren las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y Municipios de conformidad a las bases establecidas en la Ley de la materia, y dentro de las limitaciones previstas en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal."</p>

Michoacán	<p>*Artículo 44.- Son facultades del Congreso: XII. Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de los adeudos que contraiga el Estado."</p>
Morelos	<p>*Artículo 40.- Son facultades del Congreso: X. Fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos, en los casos no prohibidos por el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal; aprobar los contratos respectivos, reconocer la deuda del Estado y decretar el modo de cubrirla."</p>
Nayarit	<p>*Artículo 47.- Son facultades del Congreso: XIV. Autorizar al Ejecutivo para gravar, enajenar y ceder los bienes del Estado, así como contraer obligaciones a nombre del mismo."</p>
Nuevo León	<p>*Artículo 63.- Pertenece al Congreso: XXXII. Autorizar la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten ingresos o bienes del Estado."</p> <p>*Artículo 85.- Al Ejecutivo pertenece: V. ... contratar créditos para fines de regulación de fluctuaciones presupuestales o para la ejecución de obras públicas;..."</p>
Oaxaca	<p>*Artículo 59.- Son facultades de la Legislatura: XX. Dar bases generales conforme a las cuales se puedan concertar empréstitos interiores, y aprobar esos empréstitos."</p> <p>*Artículo 79.- Son facultades del Gobernador: XVIII. Contratar empréstitos para inversiones públicas productivas con la aprobación del Congreso."</p>
Puebla	<p>*Artículo 57.- Son facultades del Congreso: VIII. Establecer las bases para que el Estado y los Municipios, así como los organismos descentralizados y empresas públicas puedan contraer obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas y fijar anualmente, en los presupuestos, los conceptos y los montos máximos de dichas obligaciones o empréstitos."</p>

Querétaro	<p>"Artículo 41.- Son facultades de la Legislatura: XXVI. Autorizar al titular del Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos conforme a lo previsto por esta Constitución..."</p> <p>"Artículo 57.- Son facultades del Gobernador del Estado: X. Contratar empréstitos y garantizar las obligaciones que de ellos se deriven en los términos de la ley respectiva y, en su caso, con la autorización previa de la Legislatura."</p>
Quintana Roo	<p>"Artículo 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado: XXV. Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contratar empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Municipal, siempre que se destinen a inversiones Públicas del Estado y por los conceptos y montos que la Legislatura señale anualmente en sus respectivos presupuestos. El Ejecutivo y los Ayuntamientos en su caso, informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."</p> <p>"Artículo 90.- Son facultades del Gobernador: XVI. Contratar empréstitos y garantizar obligaciones con aprobación de la Legislatura."</p>
San Luis Potosí	<p>"Artículo 34.- Son atribuciones del Congreso: IX. Autorizar al Gobernador para contratar empréstitos a nombre del Estado, siempre que sean para la ejecución de obras que directamente produzcan beneficio a la colectividad, salvo los que se contraen en caso de emergencia por causa de desastre, señalando en todo caso los recursos con que deben cubrirse."</p>
Sinaloa	<p>"Artículo 43.- Son facultades exclusivas del Congreso del Estado: XXIII. Autorizar al Gobernador del Estado para que celebre empréstitos, conforme a lo previsto en el artículo 84 de esta Constitución... Así como aprobar o no los contratos respectivos."</p> <p>"Artículo 84.- Sólo podrán contratarse empréstitos por el Estado o sus Municipios en forma directa o a través de sus organismos públicos, cuando se trate de obtener ingresos extraordinarios que, para el cumplimiento de sus atribuciones de derecho público sean justificados en cada caso, a juicio del Congreso del Estado, quien mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros, deberá aprobar y autorizar previamente los contratos respectivos, formas de financiamiento, constituyéndose como aval al Ejecutivo del Estado."</p>

Sonora	<p>"Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades: XXVII. Para autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos la contratación de deudas en nombre del Estado y de los Municipios, respectivamente, fijándoles expresamente las bases a que deban sujetarse, sin contravenir al artículo 117 fracción VIII de la Constitución General de la República."</p>
Tabasco	<p>"Artículo 36.- Son facultades del Congreso: XII. Dar las bases conforme a las cuáles el Ejecutivo puede celebrar empréstitos a nombre del Estado, con las limitaciones hechas a las facultades de los Estados en el artículo 117 fracción VIII de la Constitución General; aprobar esos mismos empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda del Estado contratada."</p> <p>"Artículo 51.- Son facultades y obligaciones del Gobernador: XI. Celebrar contratos, convenios, permisos, concesiones y autorizaciones de acuerdo con la Ley."</p>
Tamaulipas	<p>"Artículo 58.- Son facultades del Congreso: VII. Fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que marca la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución General de la República; aprobar los contratos respectivos, y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el Estado; VIII. Fijar las bases al Ejecutivo para renovar los contratos de donde se origine la deuda del Estado; X. Fijar las bases a los Ayuntamientos para la contratación de empréstitos."</p>
Tlaxcala	<p>"Artículo 54.- Son facultades del Congreso: IX. Autorizar y dar bases para negociar empréstitos sobre el crédito del Estado, aprobarlos y decretar la forma de pago; XIV. Autorizar a los Presidentes Municipales para celebrar convenios o contratos sobre asuntos relacionados con la administración pública y aprobarlos en su caso."</p>
Veracruz	<p>"Artículo 66.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura: XVI. Contraer deudas sobre el crédito del Estado y señalar fondos para pagarlas; LII. Aprobar o autorizar en su caso a los Ayuntamientos, si procede:</p> <p>a).- La contratación de obras y servicios públicos que hagan los Ayuntamientos, cuando produzcan obligaciones que excedan la duración del Ayuntamiento contratante. b).- La celebración de contratos y de obras públicas cuando su valor exceda del 20% de la partida presupuestal respectiva. c).- La contratación de empréstitos."</p>

Yucatán	<p>"Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado: VIII. Dar bases conforme a las cuales se pueden celebrar empréstitos a nombre del Estado, con las limitaciones puestas a las facultades de los Estados en el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Federal; aprobar esos mismos empréstitos y mandar pagar la deuda del Estado."</p>
Zacatecas	<p>"Artículo 47.- Son facultades de la Legislatura: XVII.- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo y los Ayuntamientos puedan celebrar empréstitos y obligaciones con cargo a sus respectivos patrimonios. Sólo se autorizarán cuando se destinen para inversiones públicas productivas, incluyendo los que realicen los organismos descentralizados o empresas públicas de ambos niveles... Las solicitudes de autorización de créditos que envíen a la Legislatura, deberán acompañarse de la información financiera, programática, administrativa y económica que justifique la medida."</p>

2.- Análisis General.

Del texto de las treinta y una Constituciones locales, se desprende que por lo que hace a la primera limitación que establece el artículo 117 fracción VIII, en el sentido de que los Estados no pueden contraer deuda externa, todas ellas la respetan, es decir, ninguna Constitución le otorga al Congreso Estatal o al Ejecutivo del Estado la facultad de contratar empréstitos que se canalicen como deuda externa.

Respecto de la segunda limitación impuesta a los Estados, que se refiere a que sólo pueden contratar cuando el destino de las contrataciones

sea la de una inversión pública productiva, observamos que algunas Constituciones van más allá de la propia Constitución Federal, es decir, violan lo establecido en la fracción VIII del artículo 117; otras, no especifican el fin que deben de perseguir las contrataciones que realicen y algunas más establecen como fin el que se consagraba antes de la reforma de 1981.

Así las cosas, las Constituciones de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Sinaloa, establecen como fin de las contrataciones el que se establecía en la Constitución Federal antes de la reforma de 1981; esto es, prevén en sus respectivos preceptos que el Estado sólo podrá contratar cuando los empréstitos produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos o para obtener ingresos extraordinarios para el cumplimiento de sus atribuciones.

Se considera que estos preceptos no tienen un sustento constitucional vigente, toda vez que la reforma de 1981 tuvo como propósito principal el fijar como destino de las contrataciones el de inversiones públicas productivas. Por tanto, las legislaturas locales, al parecer, no se percataron de la reforma de 1981 y siguen estableciendo como destino de sus contrataciones que produzcan directamente un incremento en sus ingresos públicos, lo que les cierra la posibilidad de tener un campo más amplio de contratación, que fue precisamente el objetivo de la multicitada reforma.

Las Constituciones que no señalan el destino que deben tener las contrataciones son las de los Estados de Guerrero, Nayarit, Querétaro y Veracruz.

Al respecto, estimamos que en virtud de que en la Constitución Federal se establece el destino referido, aunque en las locales no se señale, se debe entender que los Estados sólo podrán contratar empréstitos cuando como destino tengan el citado en el artículo 117, fracción VIII de la propia Constitución General, en virtud de que si se realizara lo contrario se estaría violando la misma.

Por último, las Constituciones que van más allá de la propia Constitución Federal, es decir, que violan lo establecido en el artículo 117 fracción VIII, son las de los Estados de Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guanajuato, Nuevo León, San Luis Potosí y Tlaxcala.

Las Constituciones de Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato y San Luis Potosí, señalan que el Congreso Estatal deberá autorizar la contratación de empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, salvo los que se contraten en caso de emergencia o en consecuencia de una calamidad general.

Lo anterior es evidentemente inconstitucional, en virtud de que, como lo hemos señalado varias veces, los Estados sólo pueden contratar empréstitos cuando éstos se destinen a la realización de inversiones

públicas productivas, aunado a que el Presidente de la República es quien en forma exclusiva está autorizado para contratar empréstitos en caso de emergencia, de acuerdo con el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal.

Sin embargo, creemos que así como se otorgó con la reforma de 1946 tanto a la Federación como a los Estados la misma facultad de contratar para inversiones públicas productivas, como una excepción a la distribución de competencias, sería conveniente que se les otorgara a los Estados la facultad de contratar para casos de emergencia.

Por su parte, las Constituciones de los Estados de Durango y Tlaxcala otorgan como facultad del Congreso y del Ejecutivo Estatal, la de contratar para necesidades administrativas, mientras que la de Nuevo León otorga la facultad de contratar para la regulación de fluctuaciones presupuestales.

Las anteriores Constituciones, son a todas luces violatorias de la Constitución Federal, en virtud de que dichos destinos están prohibidos y bajo ninguna circunstancia se le pueden otorgar a los Estados, máxime que en la Exposición de Motivos y en el Dictamen de la reforma de 1981, se puntualizó varias veces que el destino que se les otorgaría a los empréstitos estatales no podría tener excepciones.

En efecto, la Exposición de Motivos referida en su parte conducente

señala que:

"... se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de obras 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 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."⁷²

Así las cosas, la intención del Constituyente Permanente fue muy clara y precisa al establecer el destino de los empréstitos estatales y municipales y en tal virtud, las Constituciones locales no pueden ir más allá de lo que se les otorgó en la Carta Magna.

Podemos concluir de nuestro estudio comparativo que la mayoría de las Constituciones locales respetan a la Federal. Sin embargo, existen varias que son violatorias de la misma y por tanto deberían de ser reformadas, para que guardaran congruencia con la Constitución Federal y se respetara el Pacto Federal.

⁷².- "Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión". LI Legislatura. México, 1980, pág. 107.

IV.- Propuestas.

En la actualidad, el endeudamiento de los Estados y Municipios ha rebasado, por mucho, lo que desde la iniciación de vigencia de nuestra Carta Magna se esperaba.

Lo anterior en virtud de que desgraciadamente los fondos y recursos propios de dichas Entidades no son suficientes para todas las necesidades que día con día se van presentando. En consecuencia, estas Entidades se ven obligadas a contratar empréstitos para sufragar casi todos sus gastos.

El problema se agrava cuando los fondos o recursos que se tienen se utilizan indebidamente para fines e intereses que resultan totalmente ajenos a las necesidades sociales de las Entidades respectivas.

Lo anterior es posible corroborarlo si atendemos a los diversos créditos que se han presentado para su registro, en la Dirección de Deuda Pública dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que se conviene que el destino de los empréstitos será, por ejemplo, el de adquirir "x" número de automóviles para la vigilancia del Estado, por supuesto todos último modelo, o bien, en adquirir camionetas o vehículos para que el Presidente Municipal o el Gobernador pueda realizar giras dentro del Municipio o del Estado para conocer las necesidades de los pobladores.

Estos destinos evidentemente no se pueden catalogar como inversión pública productiva, si tomamos en cuenta lo que se debe de entender por ésta, tal y como lo señalamos al principio de este Capítulo, en el numeral relativo a "Precisiones Terminológicas".

El registro que mencionamos, se realiza con fundamento en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Reglamento de dicho artículo que determina que cuando como garantía de pago de los créditos que contrate el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados y las empresas públicas locales o municipales, se afecten las participaciones que en Ingresos federales le correspondan, se requerirá, para la debida procedencia de dicha garantía, la inscripción del crédito respectivo en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que está a cargo de la Dirección de Deuda aludida.

Así las cosas, consideramos que el régimen constitucional en materia de contratación de empréstitos de los Estados y Municipios debe ser reformado a fin de evitar que se siga violando el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal y para que dichas Entidades puedan sufragar realmente sus gastos.

La reforma que proponemos no tocaría en lo absoluto el primer párrafo de la fracción VIII del citado artículo 117, ya que consideramos que

es del todo acertado prohibir el crédito externo a los Estados y Municipios, pues al ser partes integrantes de una Federación no pueden tener personalidad jurídica frente a otras naciones.

Nuestra reforma básicamente estribaría en el destino y control que debe darse a la contratación de empréstitos.

Estamos de acuerdo en que para evitar endeudamientos innecesarios e inútiles se determine que el destino de dichos empréstitos debe de ser el de inversión pública productiva. Sin embargo, vemos que en la práctica los Estados, aunque en sus Constituciones lo establezcan, no respetan en sus términos tal precepto.

Se considera que para evitar lo anterior y toda vez que no puede haber una ley federal que organice la contratación de empréstitos locales y municipales, pues los Estados en su régimen interior son autónomos, sería conveniente establecer en la propia Constitución General lo que debe entenderse por "inversión pública productiva" y que a nuestro parecer podría ser la definición que adopta el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y que ya mencionamos anteriormente.

Asimismo, consideramos pertinente reflexionar sobre la posible existencia de un control efectivo a nivel federal, para tener la certeza de que las disposiciones de las Constituciones locales en materia crediticia fueran aplicadas sin contravenir lo previsto en la Constitución General.

En relación con lo anterior, podría establecerse que la información que al respecto deben rendir los Gobernadores al presentar la Cuenta Pública a las Legislaturas locales, también fuera sometida a la revisión de alguna autoridad federal que podría ser la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, a fin de que se conociera con exactitud y precisión el destino de todos y cada uno de los fondos que vía crédito fueran otorgados a las Entidades Federativas, procurando con ello el respeto a lo establecido en nuestra Carta Magna de forma tal que, en caso de incumplimiento pudiera exigirse inclusive la correspondiente responsabilidad oficial.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo segundo, de la propia Constitución Federal, que a la letra dice:

"Artículo 110.- ...

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."

Por otra parte, juzgamos conveniente que se les otorge expresamente a los Estados la facultad de contratar empréstitos en casos de emergencia, en virtud de que cuando surge alguna eventualidad de esa índole, los recursos o fondos propios son insuficientes, y aunque se pudiera pensar que los créditos que se contrataran fueran destinados a resarcir los daños causados por el caso de emergencia y que en determinado momento podrían ser considerados como una inversión pública, ésta no sería del todo productiva, porque no produciría un incremento en los ingresos de la Entidad acreditante, sino que sólo serviría para sobrellevar esa situación dejando a la Entidad con la misma situación financiera.

Sabemos que la facultad para contratar en casos de emergencia se otorga a la Federación, de acuerdo al artículo 73, fracción VIII de la Constitución Federal, que dice que el Congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión y para contratar durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

No obstante lo anterior, consideramos que si en 1946 se reformaron las respectivas fracciones VIII de los artículos 73 y 117 constitucionales, para otorgarle tanto a la Federación como a los Estados la misma facultad

de contratar empréstitos para la ejecución de obras públicas que incrementaran sus ingresos; como una excepción de la distribución de competencias y sobretodo de acuerdo a los argumentos vertidos en la Exposición de Motivos de dicha reforma que en su momento transcribimos, se juzga procedente que se le otorgue en forma expresa a los Estados la atribución que nos ocupa, ya sea como una excepción a la facultad de la Federación, o bien que se reforme conjuntamente el artículo 73 citado, determinando que la facultad de contratar en casos de emergencia es tanto de la Federación como de los Estados.

En consecuencia, proponemos que la fracción VIII del artículo 117 constitucional sea reformada y adicionada en los términos siguientes:

"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 Municipios no podrán contraer obligaciones o contratar 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; *salvo los que se contraten en casos de emergencia declarada. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio a las Legislaturas al rendir la cuenta pública y por escrito a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual en caso de advertir incumplimiento a lo previsto en este párrafo, podrá formular denuncia ante la*

Cámara de Diputados para que se proceda en los términos del artículo 110 de esta Constitución.

Para los efectos del párrafo anterior, se entenderá por inversión pública productiva la que se destine a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa e indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas."

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La forma de Estado que ha adoptado nuestro país desde antes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es la de un Estado Federal.

SEGUNDA.- La forma de gobierno que adoptó la Federación Mexicana es la de una República, representativa y democrática.

TERCERA.- La Federación está integrada por treinta y uno Estados y un Distrito Federal. Dichos Estados son entes con personalidad jurídica propia y autónomos en cuanto a su régimen interior se refiere, pero deben estar a lo establecido por la Constitución General, para mantener el Pacto Federal.

CUARTA.- Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política al Municipio Libre, el cual debe respetar el Pacto Federal.

QUINTA.- Existen dentro de nuestra Federación tres niveles de competencia: el federal, el local o estatal y el municipal.

SEXTA.- En virtud de la naturaleza jurídica de los Estados, tienen

atribuciones o facultades propias, siempre otorgadas o reservadas por la Constitución Federal y ciertas prohibiciones o limitaciones expresas.

SEPTIMA.- La facultad de los Estados y Municipios en materia de contratación de empréstitos se estableció por el Constituyente, aunque de manera muy general desde el año de 1824 hasta el año de 1901.

OCTAVA.- A partir del año de 1901, se estableció el primer antecedente real del régimen constitucional en materia de contratación de empréstitos de los Estados en México que básicamente se refería a la prohibición para que éstos contrataran deuda exterior.

NOVENA.- El Constituyente de 1917 plasmó textualmente el texto de la adición de 1901, estableciéndose como la fracción VIII del artículo 117. Sin embargo, dicho precepto sufrió dos reformas importantes.

DECIMA.- La reforma de 1946 por primera vez señaló a los Municipios como sujetos de contratación y estableció que el destino de los créditos locales debería ser para la ejecución de obras que directamente produjeran un ingreso para los Estados.

DECIMA PRIMERA.- En virtud de la reforma de 1981 el destino de los créditos locales se amplió a la ejecución de inversiones públicas productivas y se facultó al Congreso local para autorizar los montos y bases de las contrataciones respectivas, imponiendo al Ejecutivo estatal la

obligación de informar la ejecución de las mismas en la cuenta pública.

DECIMA SEGUNDA.- El texto vigente del artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal y por ende el Régimen Constitucional en materia de contratación de empréstitos de los Estados y Municipios es el mismo desde el año de 1981.

DECIMA TERCERA.- Los Estados y Municipios sólo pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con el gobierno del país, con sociedades o particulares nacionales y cuando se paguen en moneda nacional dentro de nuestro territorio, debiendo destinarse siempre a inversiones públicas productivas.

DECIMA CUARTA.- Se entiende por empréstito el contrato, público o privado, por el cual se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas.

DECIMA QUINTA.- Se entiende por inversión pública productiva, la inversión que se destina a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa e indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

DECIMA SEXTA.- Existen diversas opiniones doctrinarias de estudiosos prácticamente del Derecho Constitucional, sobre la fracción VIII del artículo 117, en el sentido de que es acertado que se les prohíba la contratación de deuda externa a los Estados, en virtud de que no pueden romper con el Pacto Federal, pues no tienen personalidad jurídica en el extranjero, o bien, porque es facultad expresa de la Federación. Sin embargo, poco expresan por lo que hace al destino que deben tener las contrataciones locales.

DECIMA SEPTIMA.- Los treinta y uno Estados de la República consagran en sus Constituciones Políticas la facultad de contratar empréstitos. Algunas de ellas señalan de manera expresa a la fracción VIII del artículo 117, sin embargo, existen algunas que no lo señalan en sus términos o bien, que van más allá pues otorgan diversos destinos a los empréstitos, violando con ello la Constitución Federal.

DECIMA OCTAVA.- En virtud de que en la práctica y en algunas Constituciones Locales no se respeta el mandato constitucional, se propone una reforma al artículo 117 en su fracción VIII, para con ello evitar que los Estados y Municipios se endeuden excesiva u ociosamente, o que los recursos obtenidos vía crédito se destinen o utilicen indebidamente.

DECIMA NOVENA.- La primera reforma propuesta es en el sentido de establecer un control efectivo a nivel federal, para efecto de hacer cumplir en sus términos las disposiciones de la Constitución Federal, así

como establecer la obligación a los Gobernadores de informar a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, el destino exacto y preciso de todos y cada uno de los recursos que se obtengan vía crédito, procurando con ello que los fondos obtenidos sean destinados conforme a derecho.

VIGESIMA.- Con relación al destino que deben tener los empréstitos que contraten los Estados y Municipios, se propone que en el texto de la fracción VIII del artículo 117 constitucional se defina expresamente lo que se debe entender por "inversión pública productiva" y que se faculte expresamente a dichas Entidades para contratar en casos de emergencia declarada.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 10a. edición, México, 1991.
- 2.- Arteaga Nava, Ellsur. Derecho Constitucional Estatal. Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.
- 3.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 8a. edición, México, 1991.
- 4.- Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla, México, 1990.
- 5.- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1967.
- 6.- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.
- 7.- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. UNAM, México, 1991.
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1986.
- 9.- Coronado, Mariano. Elementos de Derecho Constitucional. UNAM, 1a. reimpresión, México, 1977.
- 10.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.
- 11.- Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión. XXXIX Legislatura. México, 1945 - 1946.

- 12.- Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión. LI Legislatura. México, 1980 - 1981.
- 13.- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S.A., 3a. edición, México, 1986.
- 14.- Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- 15.- Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax, México, 1972.
- 16.- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria+. Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Miguel Angel Porrúa, 8a. edición, México, 1993.
- 17.- Ramírez Fonseca, Francisco. Manual de Derecho Constitucional. Ed. Pac, S.A., 6a. edición, México, 1983.
- 18.- Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional Mexicano. Dirección General de Publicaciones, 1a. reimpresión, México, 1947.
- 19.- Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Ed. Porrúa, S.A., México, 1986.
- 20.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I y II. Ed. Porrúa, S.A., 15a. edición, México, 1992.
- 21.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A., 16a. edición, México, 1978.
- 22.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1985. Ed. Porrúa, S.A., 13a. edición, México, 1985.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A., 100a. edición, México, 1993.

- 2.- Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial, Organo de Gobierno Constitucional del Estado, Aguascalientes, México, 1992.
- 3.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Periódico Oficial del Estado, Baja California, México, 1986.
- 4.- Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Talleres Gráficos del Estado, La Paz, Baja California Sur, México, 1981.
- 5.- Constitución Política del Estado de Campeche. Periódico Oficial, Campeche, México, 1992.
- 6.- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial del Estado, Saltillo, Coahuila, México, 1990.
- 7.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Periódico Oficial del Estado, Colima, México, 1989.
- 8.- Constitución Política del Estado de Chiapas. Periódico Oficial, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 1990.
- 9.- Constitución Política del Estado de Chihuahua. Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, Chihuahua, México, 1991.
- 10.- Constitución Política del Estado de Durango. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Durango, México, 1991.
- 11.- Constitución Política del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Guanajuato, México, 1985.
- 12.- Constitución Política del Estado de Guerrero. Diario Oficial, Chilpancingo, Guerrero, México, 1986.
- 13.- Constitución Política del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Pachuca, Hidalgo, México, 1986.
- 14.- Constitución Política del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Guadalajara, Jalisco, México, 1993.

- 15.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Periódico Oficial Gaceta del Gobierno del Estado, Toluca, México, 1992.
- 16.- Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, Morelia, Michoacán, México, 1981.
- 17.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Programa Estatal de Informática Jurídica PEIJ, Cuemavaca, Morelos, México, 1992.
- 18.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Periódico Oficial del Estado, Tepic, Nayarit, México, 1990.
- 19.- Constitución Política del Estado de Nuevo León. Periódico Oficial del Estado, Monterrey, Nuevo León, México, 1990.
- 20.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. LIV Legislatura, Oaxaca, México, 1990.
- 21.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Periódico Oficial del Estado, Puebla, México, 1991.
- 22.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga. Periódico Oficial del Estado, Querétaro, México, 1991.
- 23.- Constitución Política del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado, Chetumal, Quintana Roo, México, 1992.
- 24.- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Diario Oficial, San Luis Potosí, México, 1986.
- 25.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa. Gobierno del Estado de Sinaloa, Secretaría General de Gobierno, Culliacán, Sinaloa, México, 1990.
- 26.- Constitución Política del Estado de Sonora. Periódico Oficial del Estado, Hermosillo, Sonora, México, 1986.
- 27.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

Periódico Oficial del Estado, Villahermosa, Tabasco, México, 1986.

- 28.- Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Diario Oficial, Ciudad Victoria, Tamaulipas, México, 1986.
- 29.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Diario Oficial, Tlaxcala, México, 1986.
- 30.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz - Llave. Gaceta Oficial del Estado, Jalapa, Veracruz, México, 1986.
- 31.- Constitución Política del Estado de Yucatán. Diario Oficial, Mérida, Yucatán, México, 1986.
- 32.- Constitución Política del Estado de Zacatecas. Periódico Oficial, Organo del Gobierno del Estado, Zacatecas, México, 1992.
- 33.- Ley de Coordinación Fiscal. Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.
- 34.- Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios. Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.