

I. DERECHO CONSTITUCIONAL

REFORMA DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes de la disposición. 3. Texto de la fracción antes de la reforma. 4. Texto de la fracción reformada. 5. Iniciativa. 6. Debates. 7. Algunas consideraciones finales.

1. Introducción

La autonomía de las entidades federativas se traduce en la facultad que éstas tienen de darse su propia constitución y de aplicarla en su régimen interior. El poder constituyente local debe atenerse necesariamente a las estipulaciones que la Constitución Federal establece respecto de la organización constitucional de los Estados. El título quinto de la Constitución Federal, que comprende del artículo 115 al 122, prevé la mayoría de dichas estipulaciones. Los artículos 117 y 118 contienen las prohibiciones de las entidades federativas, que son de dos clases: las absolutas, establecidas en el artículo 117, que son aquellos actos que nunca y por ningún motivo deben realizar las entidades federativas, y las relativas, previstas en el 118, que son aquellos actos que no pueden realizar los Estados, a menos de que el Congreso de la Unión dé su consentimiento.

El artículo 117 constitucional está integrado por nueve fracciones; la primera impide a los Estados celebrar alianzas o tratados internacionales con otros Estados nacionales; la segunda está derogada; la tercera prohíbe acuñar y emitir moneda y papel moneda, así como estampillas y papel sellado; de la cuarta a la séptima se establecen prohibiciones para la imposición de tipos concretos de impuestos alcabulatorios; la octava, a la que a continuación nos referimos con detalle y, la novena, que establece la prohibición de gravar con cuotas mayores la producción, acopio

*Publicada en el *Diario Oficial* el día 21 de abril de 1981.

y venta de tabaco en rama. El segundo párrafo de la fracción IX establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Desde luego que esta disposición se encuentra ubicada en el lugar más inapropiado, pues en lugar de establecer una prohibición para los Estados, les impone una obligación positiva.

2. *Antecedentes*

El artículo 111 de la original Constitución Federal de 1857 contuvo las prohibiciones absolutas de las entidades federativas, que solamente se contenían en tres fracciones; la primera relativa a la celebración de tratados y alianzas con otras naciones; la segunda, que prohibía la acuñación y emisión de moneda y papel moneda.

El primero de mayo de 1896 se agregaron cuatro fracciones al artículo 117 para prohibir distintos tipos de impuestos alcabalatorios, a raíz de que el artículo 124 dejó de contener la declaración de la fecha en que entraría en vigor de abolición de las alcabalas, por cierto repetidamente pospuesta.

El 18 de noviembre de 1901 fue nuevamente adicionado el artículo 111, ahora con una fracción VIII, que precisamente corresponde al primer párrafo de la también fracción VIII del artículo 117 de la Constitución vigente, hasta antes de la reforma que aquí comentamos.

El proyecto de Constitución de Carranza respetó íntegramente dicha disposición y el Constituyente de 1916-1917 la adoptó también sin ninguna modificación. El 24 de octubre de 1942 se adicionó el artículo 117 con una fracción IX y el 30 de diciembre de 1964 se adicionó un segundo párrafo a la fracción VIII, que es precisamente donde incide la reforma constitucional que aquí reseñamos. Por último el 21 de octubre de 1966, al reconocer que estaba abolida la figura del corso, se suprimió la fracción II del artículo 117.

3. *Texto de la fracción antes de la reforma*

Artículo 117

VIII. Los Estados no pueden, en ningún caso, emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras na-

ciones, 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.

4. Texto de la fracción reformada

Artículo 117

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

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

5. Iniciativa

En el mes de noviembre de 1980, el titular del poder ejecutivo suscribió dos iniciativas de reformas a la Constitución; la primera, fechada el día 19, tendiente a modificar los artículos 29, 90 y 92 y, la segunda, relativa precisamente a la fracción VIII del artículo 117. En esta iniciativa el presidente de la República expuso que dicha reforma se ubica dentro de la política de fortalecimiento del federalismo que se había trazado, y que pretendía el robustecimiento de las haciendas estatales y municipales al facilitarles el acceso al crédito público, que se encontraba limitado en razón de que los empréstitos que podían celebrar los Estados y municipios debían aplicarse exclusivamente para la ejecución de obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Según la exposición de motivos de la iniciativa, la insuficiencia de los ingresos de los Estados y municipios los ha limitado en la realización de obras e inversiones productivas que permitan el desarrollo

local y urbano, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana y otros servicios que se demandan de manera inaplazable; en virtud de que ellas no producen un incremento directo en sus ingresos, sino mediato o indirecto, no pueden emplear el crédito público para su ejecución.

Bajo este orden de ideas, el ejecutivo propuso que se ampliara el concepto de las obras para las cuales podían los Estados y municipios celebrar empréstitos, es decir, además de aplicarlos a obras que generen directamente ingresos, hacerlo también con otras obras productivas o financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata generen recursos públicos. En opinión del ejecutivo el nuevo concepto de inversión pública productiva aumentaría la capacidad de pago de los Estados y municipios al crearse nuevos modos de financiamiento del gasto público y un aumento en la recaudación fiscal.

A efecto de que el ejercicio de las obras que se comprenden en el concepto de inversión pública productiva queden sujetas a un adecuado control, el ejecutivo propuso en su iniciativa que mediante una ley local se regulen la estructura y procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos y que anualmente se informe a las legislaturas del modo en que se utilizaron las autorizaciones para contraer los empréstitos.

6. Debates

El 26 de noviembre de 1980 se introdujo la iniciativa del ejecutivo ante la Cámara de Diputados de la LI Legislatura. El 10 de diciembre de ese año las comisiones unidas de Gobernaciones y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público rindieron dictamen apoyando en sus términos la mencionada iniciativa. Dispensando de segunda lectura, el dictamen fue puesto a discusión en lo general y en lo particular. Hablaron en favor del dictamen los diputados Moreno Toscano, Antonio Aguilar y Delgado Navarro, y en contra, los diputados Gascón Mercado, Canales Clariond y Jorge Amador. Nos interesa destacar ahora las intervenciones de los diputados que se pronunciaron en contra del dictamen, pues precisamente hacen alusión a los puntos neurálgicos y más controvertidos de la iniciativa de reforma.

La intervención del diputado Alejandro Gascón Mercado, no fue en realidad para impugnar el dictamen, sino que propuso la adición de un nuevo párrafo, cuyo texto es el siguiente: "Las obligaciones o emprésti-

tos no podrán ser garantizados con los productos que deriven de las mismas obras las que no serán intervenidas ni administradas por los acreedores”. La preocupación del diputado Gascón Mercado fue muy evidente: cuando los municipios celebran un empréstito la institución crediticia, que lo otorga arbitrariamente asume la administración de la inversión para garantizar el pago del préstamo, y con ello los municipios pierden fuentes muy importantes de ingresos. La propuesta fue desechada.

La intervención del diputado Jorge Amador se dirigió a impugnar el sistema de control previsto en la iniciativa para el endeudamiento público a nivel local. A su juicio el que las legislaturas locales controlen la deuda pública estatal es una medida insuficiente. Al respecto dijo que en nuestro sistema las legislaturas no controlan los actos del gobernador, sino por el contrario, el gobernador controla los actos de la legislatura, lo que a su vez produce que los gobernadores emprendan obras de dudoso interés público y que consecuentemente se alienta la corrupción a nivel gubernamental. En concreto propuso el diputado del Partido Socialista de los Trabajadores que la federación se reserve el derecho de normar la facultad que se concede a los Estados para endeudarse, para legislar sobre deuda pública y para revisar anualmente el monto del endeudamiento y su destino, y que la vía más expedita para hacerlo sería a través de una ley federal que estableciera las bases dentro de las cuales cada legislatura podría legislar definiendo el concepto de inversión pública productiva. Por último, el diputado Fernando Canales Clariond impugnó el dictamen en lo general, no realizó una proposición concreta, pero sí advirtió que a pesar de considerar que la reforma constitucional tendría efectos muy distintos en la realidad política del país, su partido votaría a favor de la enmienda. Sin embargo, durante su intervención el diputado Canales hizo algunas afirmaciones dignas de comentarse; entre otras cosas señaló que dada la pobreza de los erarios locales y de las haciendas municipales, una parte de los empréstitos que contrataban no los dedicaban a obras que directamente generaran ingresos, sino que se dedicaban al gasto corriente “para financiar necesidades tan atinentes como la nómina de los sábados” de manera que la disposición constitucional no se estaba cumpliendo. Así mismo insistió que en la realidad las legislaturas locales no tenían forma de controlar adecuadamente los actos del gobernador sobre endeudamiento público local porque esa facultad de control ni siquiera a nivel federal se cumplía realmente.

El 11 de diciembre de 1980 la Cámara de Diputados aprobó, por 290 votos a favor, 20 en contra y una abstención, la iniciativa de reformas del ejecutivo, la que aprobada por la colegisladora y las legislaturas de los Estados se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981 y entró en vigor 15 días después.

7. Algunas consideraciones finales

Primera. El lector de esta reseña seguramente ya ha advertido que el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 117 no sufrió con la reforma una modificación substancial. Los pequeños cambios que se introdujeron a este párrafo precisan con mayor claridad la prohibición para que los Estados y municipios no contraigan obligaciones o concierten créditos con el extranjero, en moneda extranjera o pagaderos en el extranjero. La nueva redacción de este párrafo abarca las diversas formas de cómo puede comprometerse en esta época el crédito público, con lo que la prohibición se hace más absoluta.

Segunda. La reforma incide directamente en el segundo párrafo del artículo al substituirse el concepto de "obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos (de los Estados y municipios) ingresos", por el de "inversiones públicas productivas". De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma el concepto de inversiones públicas productivas abarca prioritariamente las obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos, así como otras obras productivas y financiamiento a servicios públicos *siempre que en forma indirecta o mediata generen recursos públicos*. Esto quiere decir que por ningún motivo los empréstitos *deben* aplicarse a obligaciones de gasto corriente u operaciones de conversión.

Tercera. Los créditos contraídos por organismos descentralizados y empresas públicas estatales o municipales, integran una unidad con el crédito público directo de los Estados y municipios, para los efectos de la fracción VIII del artículo 117.

Cuarta. El endeudamiento público local es controlado por las legislaturas locales, a través de los siguientes instrumentos.

a) Expedición de una ley en la que se establezcan las bases que regulen la estructura y procedimientos para la autorización y ejercicio de los empréstitos.

b) Autorización anual para el gobernador y presidentes municipales a

fin de contratar préstamos, señalándose las obras y servicios a los que se aplicarán y los correspondientes importes de tales empréstitos. Dichas autorizaciones se deberán conceder al expedirse las leyes de ingresos y presupuestos de egresos estatales y municipales, y

c) Recepción anual de informes sobre cómo se han ejercido las autorizaciones, en el acto de rendición de las cuentas públicas.

Quinta. Personalmente consideramos que la filosofía general que inspiró la reforma consistente en fortalecer las haciendas estatales y municipales es sin duda saludable. Sin embargo, la medida es insuficiente para reparar la quiebra financiera del federalismo mexicano, que se traduce en el hecho de que en su conjunto la federación y el D. F. reciben alrededor del 85 por ciento de los ingresos fiscales, dejando a 31 entidades federales el 12 por ciento y a 2370 municipios el 3 por ciento. Urge en este sentido una reforma profunda al sistema impositivo mexicano.

Sexta. Personalmente consideramos que mientras los ingresos de los Estados y municipios sigan siendo raquíticos, los empréstitos que contraten seguirán aplicándose para resolver sus necesidades más urgentes e imperiosas, produzcan o no incrementos directos o indirectos en sus ingresos. En este sentido la realidad podría avasallar a la norma constitucional.

Séptima. Personalmente consideramos que mientras las legislaturas locales no se integren a través de procedimientos auténticamente democráticos, no ejercerán ni el control de la bolsa ni ningún otro control político sobre los actos de los gobernadores.

Octava. Personalmente consideramos que en virtud de que hasta ahora las legislaturas locales no han expedido las leyes que impone la disposición constitucional reseñada, los gobernadores no deben considerarse autorizados para concertar empréstitos fuera de aquellos que produzcan un incremento directo en sus ingresos.

JORGE MADRAZO