

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 24 DE MAYO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
108/2015	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO 565, POR VIRTUD DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3 A 58 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
24 DE MAYO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**EDUARDO MEDINA MORA I.
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 54 ordinaria, celebrada el martes veintidós de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿Alguien tiene alguna observación? Si no hay observaciones ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2015, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO 565, POR VIRTUD DEL CUAL SE AUTORIZA AL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Franco, por favor, continuando con el asunto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente recuerdo que en la sesión pasada –del martes– abordamos el considerando sexto, que está dividido en dos apartados, y resolvimos el primer apartado. Consecuentemente, daré cuenta con el segundo apartado de ese considerando, en donde se aduce una violación al artículo 117,

fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el proyecto se sugiere declararlas fundadas.

Se estima así porque, de la interpretación teleológica de la norma constitucional de referencia, válidamente se puede concluir que los Estados y municipios no pueden –en ningún caso– contratar nuevas obligaciones de financiamiento público durante los últimos tres meses del período de gobierno correspondiente, sin que en dicha interpretación quepa la posibilidad de considerar que la restricción solamente se refiere a las obligaciones a corto plazo, ya que en la limitante está establecida en términos generales, por lo que en ella se incluyen financiamientos a corto y a largo plazo.

Evidentemente, reconozco que esto es un tema que puede ser debatible porque es de interpretación; voy a dar las razones por las cuales se sostiene el proyecto. Además, debido a que la prohibición constitucional de no poder contratar nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses del período de gobierno– no es específica para deudas de corto plazo, sino que abarca cualquier tipo de financiamiento público; entonces, la entrada en vigor de esa limitante no estaba supeditada a la emisión y vigencia de la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y a los municipios.

Consecuentemente, se propone declarar la invalidez del artículo primero del Decreto 565, publicado en el Diario Oficial del Estado de Colima el veintidós de septiembre de dos mil quince, mediante el cual se autorizó –precisamente– el contratar deuda pública a un

plazo máximo de veinticinco años, como es del conocimiento – seguramente– de los Ministros.

Ahora bien, ¿por qué llegamos a esta conclusión? En primer lugar, porque se estima que esa parte final del párrafo no puede restringirse gramaticalmente a lo que es nada más la deuda a corto plazo, si bien está inmersa en ese párrafo, y así lo reconozco.

Ahora, si tomamos en cuenta los trabajos legislativos que obran en el proyecto a páginas 83 y siguientes, veremos que en la exposición de motivos, –estoy en la página 83, nada más voy a leer de esa página el primer párrafo– cito textualmente: “El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales –los cuales– deben observar dicho principio.” Y señala los ejes rectores de la propuesta, y me brinco hasta la página 85, –está inclusive con negrillas– se señala: –y esto era uno de los presupuestos o directrices fundamentales– “Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses.”

Y lo mismo se reitera en el dictamen de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, en donde se reiteró –y está transcrito en la página 87, exactamente la

misma redacción–, es decir, se habla de la prohibición para contratar financiamiento público.

Evidentemente, no tenemos ninguna constancia del uso del texto, –así iba desde el principio– no hay ningún cambio, desde la iniciativa iba con esa redacción en donde se señaló la expresión “y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses”; consecuentemente, en el proyecto se concluye que se puede sostener de la interpretación tanto de lo que el Constituyente expresamente señaló que era el alcance de esta expresión, y del texto mismo, que se refiere, en este caso, a todo financiamiento, porque lo que se buscaba era –precisamente– el equilibrio, y que no se contrataran créditos que pudieran poner en riesgo el financiamiento y, por supuesto, el futuro de los Estados – en este caso– cuando se contrataran de último momento deuda a largo plazo, como fue el caso, en donde pudiera comprometerse – inclusive– el manejo que correspondiera a sucesivas administraciones.

Y no lo pusimos en el proyecto porque no estaban en vigor en ese momento, debieron haberse expedido, pero no se expidieron, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en donde se definió: “XXIX. Obligaciones: los compromisos de pago a cargo de los Entes Públicos derivados de los Financiamientos y de las Asociaciones Público-Privadas;” también, se distinguió de obligaciones a corto plazo, se definió como: “XXX. Obligaciones a corto plazo: cualquier Obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año;” consecuentemente, el concepto de obligaciones, tanto en esta ley como en la Ley de Deuda Pública del Estado de Colima y

sus Municipios, que –por supuesto– también se expidió extemporáneamente, recoge eso mismo.

En el proyecto se llega a la conclusión de que la interpretación adecuada, –inclusive– como protección para el correcto manejo de los recursos en un Estado, y el evitar compromisos que pueden resultar muy gravosos a futuro, es la que se propone en el proyecto. Estaré –como siempre y como debe de ser– a la decisión que tome este Pleno en relación a este punto, señor Presidente, señoras y señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez, por favor.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias Ministro Presidente. En este punto del proyecto me apartaría, no estoy de acuerdo con esta interpretación. Como bien lo ha explicado el Ministro ponente, el proyecto parte de dos premisas: primero, que de una interpretación teleológica –lo dice en la página 85 del párrafo último, de la fracción VIII, de la Constitución– permite concluir que los Estados y Municipios no pueden, por ningún motivo, contratar nuevas obligaciones durante los últimos tres meses del período, sin que en dicha interpretación quepa la posibilidad de la restricción sólo se refiere a corto plazo.

La segunda premisa en que se sostiene el proyecto es que esto tiene como objetivo: –lo dice en la página 90– “Sostener el criterio contrario haría nugatoria la prohibición constitucional de mérito, porque implicaría que no se pudieran contratar deudas a corto plazo en los últimos tres meses de la administración respectiva,

pero sí estaría permitido contratar obligaciones de largo plazo”; trataré de ser lo más breve posible mi posición.

Primero, la interpretación gramatical —entiendo que no debe ser la fundamental—, pero me parece que el párrafo y la redacción no dejaría lugar a dudas, en una primera interpretación gramatical, el párrafo dice: “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses”; creo que el sujeto de la oración es la obligación a corto plazo, pero más allá de ello, es la manera en que está hecho el texto de esta fracción VIII, y cómo evolucionó, sobre todo, y en qué consistieron las reformas de dos mil quince.

La fracción tiene tres partes fundamentales: la primera, —que es el párrafo primero— que está relacionada con la prohibición de contratar directa o indirectamente créditos al exterior, —esto siempre ha sido así— lo establece la Constitución de 1917, no me voy a referir más a este párrafo.

Pero luego viene la regulación de la deuda de Estados y municipios, es el párrafo siguiente que nos habla de las obligaciones o empréstitos que sólo pueden contratarlos con una condición: cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura; ahí nos va a dar toda una serie de requisitos, condiciones, límites y especificaciones que el Constituyente introdujo —sobre todo— en dos mil quince para las inversiones productivas y su refinanciamiento; por ejemplo, no pueden destinarse nunca a gasto corriente.

Segundo, se introdujo que tiene que ser las dos terceras partes de las legislaturas, en fin; después se adiciona este nuevo párrafo, que lo que pretende es —precisamente— regular esas obligaciones para cubrir necesidades de corto plazo.

Entonces, me parece que, además, —perdón, ahí difiero— en la exposición de motivos, creo que sí distingue; si vemos la manera en que se plantea la exposición de motivos, a partir de la página 83, —incluso, en incisos— se va diciendo cuál fue el objetivo de la reforma de dos mil quince: “a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas [...]; b) Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII [...]; c) Establecer el concepto de ‘mejores condiciones del mercado’ [...]” en fin, sucesivamente hasta llegar al último que dice: “Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses”.

En el siguiente párrafo dice: También se propone que los Estados y los municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin exceder los montos que diga la ley, y que no puedan contratar nuevas obligaciones de corto plazo en este período.

Me parece que la exposición de motivos también especificó muy bien cuál era el objetivo. Hay que recordar entonces que este párrafo fue adicionado, es parte de una adición que formó la reforma de dos mil quince.

Aquí viene —más allá de la literalidad del texto— lo que me parece la racionalidad de la medida. Tenemos que entender lo que es, y ahora no lo definía totalmente la ley de disciplina, pero la inversión productiva. Las inversiones productivas se definieron —fundamentalmente— en aquellas que tenían que aportar siempre un activo en equipo, en infraestructura. Solía oponérsele a lo que es el gasto corriente, como los sueldos o los salarios, donde no llevan consigo la creación de un activo que queda en poder del Estado. Hoy en día, solamente —como una manera de repararlo— está totalmente definida en la ley, y es —precisamente— esa, y exige que tenga consigo o que lleve como consecuencia el que tenga que haber un bien del dominio público, su rehabilitación, la creación de infraestructura en transporte o la aportación de mobiliario y equipo, ya sea en cualquiera área, —médico, equipo de seguridad, en fin— siempre hay la aportación de un activo. Esa es la deuda.

La deuda, obligaciones a corto plazo, que en los usos bancarios eran aquellas —no estaban definidas— menores a un año, hoy lo dice la ley, —la ley de disciplina financiera— y la define como cualquier obligación contratada con instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año.

Entonces, ¿qué es la problemática que se pretendió cubrir con esta reforma? El texto anterior a la reforma era muy parco; la fracción VIII sólo traía consigo el primer párrafo, —que siempre ha estado— el de no contratar en el extranjero, y la segunda, se las leo muy brevemente, el segundo párrafo sólo decía: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas —ni siquiera

estaba el refinanciamiento de deuda— 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”. Ese era el fundamento.

Entonces, quiero decir que a nivel federal tenía una redacción muy similar, entonces, había una problemática tanto para la Federación como para las entidades federativas, por ejemplo, hasta en refinanciamiento, ¿cuál era el fundamento para contratar deuda o intercambiar deuda cara por deuda más barata?, pues no había, porque la Constitución sólo decía: sólo te endeudas para inversión productiva; entonces, tenían que interpretar que si entre el refinanciamiento, en realidad, no estoy contratando, etcétera; entonces, parte de la reforma fue ir solucionando esos problemas y, hoy en día, el texto nos dice: inversión pública productiva y su refinanciamiento o reestructura.

Efectivamente, el objetivo fue la disciplina financiera, y establece toda una serie de parámetros para esa deuda, donde ya nos pone “en blanco y negro” la prohibición de cubrir gasto corriente con esta deuda, la exigencia de que sean dos terceras partes de los miembros presentes de las legislaturas las que autoricen esta deuda, pero —y esto es muy importante— el análisis del destino, la capacidad de pago, el otorgamiento de garantía y el establecimiento de la fuente de pago; sin embargo, lo que también reconoce esta reforma son estas necesidades de flujo que solían tener las legislaturas.

Con el texto anterior, –insisto– no podían cuando tenían una necesidad –diría– legítima o no, porque podían traer y crear su boquete y, entonces, tenían una necesidad de flujo; tenían obligaciones, como pagar proveedores, obligaciones de corto plazo y no podían contratar deuda, ¿qué hacían?, lo hacían, contrataban esta deuda; van a una institución de crédito y contrataban estos créditos a corto plazo, menos de un año, sin fuente de financiamiento y, entonces, ¿qué pasaba?, lógicamente, solía suceder, que lo hacían al final de la administración para cubrir un boquete, diciéndolo literalmente.

¿Qué pasaba con la nueva administración? Que en el primer año se encontraba con vencimientos de deuda a corto plazo; también se iba a encontrar con vencimientos de la deuda productiva, pero esa está presupuestada en el presupuesto de egresos de cada año la amortización que corresponde; la deuda de inversión productiva *per se* y, aunque no es una regla general, suele pasar varias administraciones porque *per se* es de largo plazo; la construcción de una línea del metro en Monterrey o del tren ligero en Guadalajara o de un complejo vial o de un complejo hospitalario que es deuda productiva, lógicamente, son créditos que se contratan a largo plazo; y si se contratan en el cuarto año de gobierno o en el quinto, van a trascender, por eso tienen estas exigencias; entonces, lo que pretendió hacer este párrafo, es decir, creo que tenemos que leer con suma atención, creo que no podemos extraer la última frasecita y decir: esto aplica a todo; no, dice: “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno” y no contrates nuevas en esa plazo, ¿qué significa? Reconozco tus

necesidades de flujo a corto plazo, hazlo, no son las que están arriba; inclusive, vamos a ver que éstas, en la nueva ley general, ni siquiera requieren autorización de la legislatura, hazlo, pero —a más tardar— tres meses antes de concluir tienes que pagar todas, esas de corto plazo y, desde luego, pues no contrates una nueva; a eso se refería exactamente el Constituyente cuando pone esa frase; lógicamente, no podía permitir decir: mira, ya pagué todas las de corto plazo que tengo en mi sexenio, aquí está, lo hago tres meses antes, pero contrato uno al final, no; lo que dice el texto: pagas todas y no contratas ni una más; esas deudas que le dejaban —a veces— sin recursos el primer año a las nuevas administraciones y con vencimiento de la deuda a corto plazo.

Aquí diría: sostener lo contrario, y que esto es aplicable para todo, pues tendríamos que reconocer que el Constituyente fue muy poco creativo, porque el que nos dijera que ese es el límite o la restricción para contratar deuda, pero entonces a los tres meses con diez días ¿sí puedo?, pues sería, perdón, pues la contratada en el quinto año, en el cuarto y en el tercero o en el primero, la deuda productiva o refinanciamiento se va a ir a las siguientes administraciones, no siempre, desde luego; en las grandes obras, lógicamente, los créditos se contratan a diez años, a quince o a veinticinco —como fue el caso—; entonces, estoy convencido que esa no es la racionalidad de este precepto, no sirve de nada el que digamos que aplica también para la deuda productiva o el refinanciamiento, —digo— no sirve, porque sería absurdo como limitación cuando sí lo puede hacer a los tres meses con diez días; no, estamos hablando, primero, —no lo podemos leer aislado— es: paga todas tus deudas a corto plazo antes de los tres meses y no contrates ni una más, que es la que no se encuentre la nueva

administración con los vencimientos cortoplacistas en su primer año de administración.

Con la deuda productiva, lógicamente, pues se va a encontrar, pero lleva otra lógica económica, esa no tiene límites de tiempo, es conforme a la conveniencia de por cuánto se contrata un crédito, tiene otros requisitos, –como señalaba– en el dos mil quince se agregan esos requisitos de que indiques cuál es la fuente de pago y que señales cuál es la fuente de garantía, se eleva a dos terceras partes la autorización de la legislatura y nunca para gasto corriente, la deuda a corto plazo puede ser para gasto corriente porque es flujo, por eso se pagan a más tardar en un año.

El último argumento es –precisamente– la ley de disciplina, no quise empezar por esta ley porque –entiendo– hay quienes piensan aquí que no se puede analizar la constitucionalidad basándonos en esta ley general, aplica para los tres niveles de gobierno y, además, no se había admitido cuando se autorizó este proyecto, en eso estoy de acuerdo; pero si vemos –precisamente– esta ley de disciplina financiera, además de que ya nos definió perfectamente la reforma de dos mil quince, porque es lo que está instrumentando esa reforma de dos mil quince, tiene un título tercero: “De la Deuda Pública y las Obligaciones” y tiene dos capítulos; el I que es: “De la Contratación de Deuda Pública y Obligaciones” y el II, que es: “De la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo”.

En el primero, desarrolla el texto de la inversión productiva y refinanciamiento, además de que estos requisitos constitucionales

se agregaron —y que ya no voy a repetir—, agrega otro, la obligación de inscribir esta deuda en el Registro Público Único de rendir informes trimestrales por los ejecutivos de la amortización y cómo se está generando esta deuda, entre otra serie de requisitos que agrega; pero me voy a la parte nos interesa, que es la obligación a corto plazo, y aquí —inclusive— ya puso un tope, que no era aplicable en la época en que se emitió el decreto; de todas maneras, el decreto no fue el impugnado para corto plazo, pero en las obligaciones a corto plazo es un 6% máximo de los ingresos totales aprobados en la ley de ingresos, y en la fracción II del artículo 30, textualmente retoma el texto constitucional, en el capítulo de corto plazo dice: “Las Obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas Obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses”. Íntegro pasó el último párrafo de la fracción VIII a la deuda de corto plazo.

Entonces, me parece que la regulación que hace el Congreso de estas reformas de dos mil quince nos da cuenta —precisamente— de cuál fue la idea de esta limitación de los famosos últimos tres meses.

Como verán, —insisto— la deuda productiva no tiene plazo, no tiene un máximo, tiene otros requisitos que son acordes, no tiene caso que le dijeran: si el Constituyente hubiera querido que no trascienda, dice: tienes que pagar en el sexenio, pero eso es —digamos— contrario a la lógica económica o financiera de la contratación de un crédito para creación de infraestructura a largo plazo.

Los topes y restricciones para el refinanciamiento y la inversión productiva son muy distintos a lo que se pretendió en el último párrafo, que es cómo evitar que estos créditos a corto plazo —al que acudían mucho los ejecutivos— puedan hacerlo, tienen necesidades de flujo, los van a cubrir con la recaudación, nada más pagas todos antes de irte y ya no contratas ni uno, para que la administración entrante no encuentre sus vencimientos de corto plazo en el primer año en que está llegando.

Por esa razón, considero que el decreto es constitucional y que es acorde —exactamente— con lo que hizo la reforma de dos mil quince, no tiene por qué tener plazo, como sí lo tienen los créditos menores a un año, ni tampoco tiene tope, ni tampoco tiene restricción de que no pase a una administración, porque —insisto— sostener lo contrario, de nada sirve decir: no puedes contratar nada en los últimos tres meses, pero sí en los anteriores.

Una deuda en el quinto año para construir una línea de metro, va a trascender forzosamente sus requisitos, su transparencia y su cumplimiento del equilibrio financiero, va con otra regulación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido en mucho con lo que acaba de decir el señor Ministro Laynez; sin embargo, en la sesión del pasado martes voté por la invalidez total del decreto que está siendo puesto a nuestra

consideración. Voy a mantener ese voto por la invalidez, creo que hay violaciones en el procedimiento legislativo muy graves: no se les entregó —insisto en este aspecto— el dictamen a los diputados antes de la elección. Sé que es un punto abrumadoramente votado, no voy a regresar a ese tema.

Coincidiendo con el Ministro Laynez, sin embargo, creo que el único artículo, el primero del decreto que está a nuestra consideración, después de los sobreseimientos decretados en la sesión anterior; voy a votar, entonces, y creo que el voto se puede sumar a aquellos que están por la invalidez de esta disposición. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. No voy a repetir lo que acaba de decir el Ministro Laynez, estoy absolutamente de acuerdo con todos los razonamientos que acaba de exponer; distingo —al igual que acaba de exponer el Ministro Laynez— entre las deudas de corto plazo, el límite que tienen de liquidarse antes de tres meses de concluir el período, y la deuda productiva, que guarda otra lógica y tiene otra serie de candados.

En ese sentido, estoy en contra del proyecto en esta parte, en el mismo sentido que el Ministro Laynez. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señora Ministra Luna, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido en mucho con lo que ha dicho el señor Ministro Laynez; sin embargo, quisiera hacer una acotación previa.

La ocasión anterior que estuvimos discutiendo este asunto, recordarán que, cuando regresamos del receso, decía que no se había entendido bien mi voto; entonces, hice la aclaración y les quiero leer esta parte, porque me parece que el artículo respecto del cual está dirigido el concepto de invalidez en cuanto a la temporalidad, está sobreseído, pero les quería comentar esto, primero, para tomar una decisión.

Cuando regresamos del receso, dijo el señor Ministro Presidente: “Se reanuda la sesión. Creo que la Ministra Luna quiere hacer alguna aclaración. –y dije–: Gracias señor Ministro Presidente. –Al final, cuando el señor secretario dio cuenta con el resultado de la votación, me quedó alguna duda respecto de cómo se anotó mi voto–. Creo que se pidió, de manera global, por el artículo primero, primero, yo sí desgloso los artículos como están –de alguna manera– señalados. Si se toma el artículo primero, el proemio como tal, estoy de acuerdo en que está bien, es el encabezado, es de una norma general, pero el artículo primero del primero, que es donde se reconoce la operación, desde el principio estuve con la idea de que esto no es una norma general, por una parte, sino es el reconocimiento de un acto administrativo específico y, además, si se tuviera como tal, también ya cesó en sus efectos, porque se dio en una fecha anterior; entonces, por las dos razones, estoy por el sobreseimiento del primero del primero, no así por lo que hace del segundo del primero al décimo. –Entonces usted comentó,

señor Ministro Presidente—: Tome nota la Secretaría y, entonces, determine cómo quedó la votación. —El señor secretario dijo:— Sí señor Ministro Presidente. Me permito informar que, por lo que se refiere al artículo primero del artículo primero del decreto impugnado, existe una mayoría de seis votos, considerando a la señora Ministra Luna Ramos por el sobreseimiento respecto de este artículo primero del artículo primero”.

Leo este artículo, creo que es importante: “ARTÍCULO PRIMERO. —del primero que es respecto del que queda sobreseído— Se reconoce como operación constitutiva de deuda pública destinada a inversión pública productiva, la obligación de pago contraída por el Gobierno del Estado de Colima en 2015 con Banco Interacciones, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Interacciones, por conducto del Poder Ejecutivo, por la cantidad de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.)”.

Entonces, este —para mí— no es una disposición de carácter general, señalé es un acto administrativo donde se está autorizando el contraer una deuda en cantidad determinada, con institución determinada y en momento determinado; para mí, no es una disposición de carácter general, pero si la mayoría determinara —como se hizo— que era una disposición de carácter general, para mí, cesó en sus efectos, porque esto se dio en dos mil quince, es una acción específica, que ya se dio. Entonces, estuve por el sobreseimiento, y esto sumó mi voto a quienes habían estado por el sobreseimiento del artículo primero de manera global.

Ahora, lo que se está analizando en este momento en el fondo del asunto, –en mi opinión– es un concepto de invalidez que va a la impugnación justamente de este artículo, porque lo que se está aduciendo es que se está violentando el artículo 117 constitucional, en el párrafo correspondiente, en virtud de que se autorizó que se llevara a cabo la operación respectiva dentro de los tres meses anteriores a que terminara el ejercicio de este ayuntamiento.

Entonces, toda la argumentación borda sobre eso, es decir, que el proyecto dice: se violentó el artículo porque, aunque no se trata de operaciones a corto plazo, de todas maneras, debe estimarse que, aun en otro tipo de operaciones a largo plazo, no pueden hacerse dentro de estos tres meses anteriores al término del ejercicio; ahorita, la intervención del señor Ministro Laynez, en sentido contrario del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, es diciendo: no estamos de acuerdo con esa interpretación porque para nosotros no puede entrar esa interpretación en todas aquellas operaciones que no son a corto plazo, esto está determinado exclusivamente para las operaciones a corto plazo.

Pero si vemos lo que constituye el artículo segundo al décimo del decreto, ya no están referidos a la operación en especial. Por eso, dividí la votación, dice: “ARTÍCULO SEGUNDO. Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones”.

Y a partir de aquí, se pone a dar una serie de reglas de cómo deben realizar estas operaciones de refinanciar o de contratar

deuda, y pone ciertos topes, que son –casualmente– a los que se refería el crédito que ya se había pedido, pero ya no está específicamente señalándose a este crédito, sino que está diciendo cómo deben realizar estas operaciones y está dando reglas en ese sentido al gobierno del Estado.

Entonces, –en mi opinión– la argumentación está referida nada más al primero, al acto administrativo en donde se reconoció el adeudo, a todos los demás lineamientos que se están dando son a futuro para que el gobierno contrate o refinance deudas de una manera.

Entonces, –para mí– en contra de los demás artículos ya no hay argumentos; el único argumento que involucraba la procedencia era el que ya se analizó; el señor Ministro Cossío hizo referencia hace rato del proceso legislativo, ese por mayoría ya se determinó que es infundado y se desestimó; entonces, –en mi opinión– esta argumentación, que está referida a combatir el primero del primero de este artículo, ya está sobreseído y ya no tendríamos por qué analizarla. Ahora, si la mayoría determina que sí, vencida por la mayoría, entraría a dar mi opinión. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, la exposición que ha hecho el señor Ministro Laynez resulta atractiva en cuanto a los importantes fundamentos que sustentan esta evolución constitucional respecto al sistema de endeudamiento y el interés del Constituyente por

regular esta materia, que tantas dificultades presentó a las finanzas públicas de los Estados.

Independientemente de la interpretación que se pudiera aquí adoptar, y más motivado por la intervención de la señora Ministra Luna Ramos, quisiera comentar que –a mi manera de entender–, aun teniendo vivo el artículo segundo del artículo primero del decreto combatido, es –precisamente– en donde se cuestiona la autorización que se dio al gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre alguna de las siguientes operaciones. “I. Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.)”

Bajo esta perspectiva, entiendo –y me queda bastante claro– que este tipo de circunstancias lo que buscan es amortizar los adeudos de corto plazo puedan o no entrar en la problemática aquí planteada, mas creo que la esencia de esta acción de inconstitucionalidad parte, entre otros supuestos adicionados, al que la señora Ministra Luna Ramos se refirió, por lo menos a éste, la autorización para que esto se celebre, y quedará en fondo determinar si esta autorización se dio o no en la temática que la propia Constitución ha establecido, permitiendo o impidiendo que este tipo de operaciones de celebren.

Lo interesante de este artículo segundo, en su fracción I, es que se autoriza a refinanciar, esto es, a contraer un préstamo, a efecto de poder cubrir las obligaciones de corto plazo. ¿Cuál sería entonces la naturaleza real de este refinanciamiento? Supongo que al tratar de amortizar obligaciones de corto plazo tendrían que estar limitadas al propio plazo en que éstas se dieron.

Esto, finalmente, tendría que ser motivo de discusión en el fondo, —insisto— pero creo que la materia, a pesar de la así, prudente participación de la señora Ministra Luna, acotándonos el alcance de su voto y que esto hizo quedar fuera el artículo primero del artículo primero del decreto, —probablemente o, por lo menos, para mí entendimiento—, el artículo segundo evidencia la razón de la acción de inconstitucionalidad, que es una autorización para un préstamo dentro de los últimos tres meses de la administración de un gobierno, entendido éste como la finalización de la administración; por eso creo que, aun considerando lo ya dicho, permanecería la posibilidad de estudiar el fondo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En principio, coincido con lo que expresó el Ministro Laynez, pero me apartaría de su conclusión final.

Como bien dijo la Ministra Luna, el artículo primero —que ya se sobreseyó por una mayoría— está —como ella dijo— el reconocimiento de la deuda contratada con un banco en

específico, por un monto \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.), es cierto; pero a partir del artículo segundo, se da la autorización para que se celebren las siguientes operaciones: refinanciar con las instituciones de crédito el monto de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); después contratar con diversas instituciones de crédito por un monto hasta de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.); entonces, —para mí— estas bases de los artículos segundo al décimo del numeral primero es motivo de impugnación; porque no es únicamente en cuanto se reconoce esa deuda, los accionantes de lo que se quejan —precisamente— es que se haya autorizado el contratar créditos por esos montos durante los últimos tres meses; entonces, sus argumentos van dirigidos del artículo segundo al artículo décimo.

Aun si lo tomáramos como un todo, sobreseyendo el artículo primero, se reconoce que el Estado debe tanto a un banco; pero del segundo al décimo se da la autorización para la adquisición de la deuda; y ahí es donde los accionantes vienen y dicen: no tenía que haberse autorizado esa deuda durante los últimos tres meses, en términos de la fracción VIII del artículo 117 constitucional; por lo tanto, creo que existe concepto de invalidez con relación a los artículos segundo al décimo del numeral primero del decreto.

Coincido con lo que expresó el Ministro Laynez, porque le doy una interpretación diferente al artículo 117, fracción VIII; considero que el párrafo primero establece una prohibición para los Estados de contraer obligaciones o empréstitos en moneda extranjera o fuera de territorio nacional, esa es la primera regla.

Los párrafos segundo y tercero establecen que los Estados y municipios únicamente pueden contraer obligaciones financieras a largo plazo cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, y el último párrafo, —que es el que estamos interpretando— empieza diciendo: Sin perjuicio de lo anterior, —es la excepción, es decir, de la prohibición de contraer obligaciones en el exterior y de los supuestos bajos los cuales es posible contraer obligaciones a largo plazo— los Estados y Municipios pueden contratar obligaciones para satisfacer necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites y conforme a las condiciones de la ley general de la materia. Obligaciones que deberán liquidarse a más tardar tres meses antes de que termine el período de gobierno correspondiente y, además, que no podrán contratarse esas nuevas obligaciones, incluso, utiliza la palabra “esas nuevas”, se está refiriendo a las de corto plazo, hasta de manera literal— durante los tres meses a los que refiere.

En el proyecto se parte de que no se pueden contraer nuevas obligaciones de ningún tipo, ni de largo plazo ni de corto plazo, durante los últimos tres meses. No comparto esa interpretación, por dos razones.

La propia redacción de la porción normativa inicia con la frase —si lo tomamos desde un punto gramatical— “Sin perjuicio de lo anterior” —así inicia—, lo que significa que dicha porción normativa excluye expresamente a las obligaciones a largo plazo del régimen jurídico que se propone en este último párrafo, el cual —a mi juicio— se refiere únicamente a las obligaciones a corto plazo, y en la cual se inserta —precisamente— la limitante de tres meses.

También, desde el plano gramatical se advierte que la redacción del último párrafo se hace esa prohibición de las limitaciones a corto plazo, con el vocablo “esos”, dice: “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del período de gobierno correspondiente –después dice– y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.” Es decir, si nos fuéramos a una interpretación gramatical, lo que está refiriendo es una hipótesis concreta de obligaciones a corto plazo, donde da la posibilidad de contratar ese tipo de obligaciones, se les establece –al mismo tiempo– un límite.

Del análisis de esta norma aprecio que las obligaciones a corto plazo no pueden trascender a otras administraciones por una cuestión de deferencia a los programas de gobernabilidad, que cada administración desea emplear. A mi juicio, lo que se pretende es establecer una especie de garantía a las administraciones entrantes para que cuenten con una libertad presupuestal –al menos– suficiente, que les permita tener una gestión operativa viable frente a las situaciones que requieren atención inmediata. Lo que explicaba el señor Ministro Laynez, de tener flujo de efectivo para la atención de las obligaciones de gasto corriente, por ejemplo, podría ser; pero, aun cuando me aparto de esa interpretación, –para mí– la limitación de los tres meses no opera para obligaciones a largo plazo, la contratación de deuda de largo plazo; estaré también por la invalidez, pero por otras razones.

La fracción que estamos analizando se encuentra dentro de un catálogo que enumera prohibiciones generales aplicables al ámbito estatal, entre ellas, está la relativa a la adquisición de

obligaciones o empréstitos; –que sería el primer párrafo– esa sería la prohibición general, pero también establece excepción a esa regla, y nos dice que se podrá contraer deuda o empréstito únicamente si los recursos se destinan a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura; en caso de que la deuda se destine para tales fines, podríamos ya revisar otros parámetros que también establecen, que tienen que ser conforme a las mejores condiciones del mercado, de acuerdo a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco previsto en la propia Constitución y por los conceptos y los montos que la propias legislaturas determinen. Aquí el artículo hace un énfasis especial que dice que no se podrá adquirir deuda para cubrir gasto corriente.

De la historia legislativa que el Ministro Laynez mencionó, ¿qué advierto? Esta fracción ha permanecido sin cambio; previo a mil novecientos ochenta y uno, existía una prohibición para adquirir deuda pública, salvo que se destinara la ejecución de obras que generaran un ingreso directo al Estado.

En mil novecientos ochenta y uno, se modificó este esquema de contratación de deuda pública estatal y se flexibilizaron las condiciones de financiamiento a los Estados, a fin de que se pudiera contratar deuda que no generara un ingreso directo, sino para ejecutar obras públicas productivas, o bien, para refinanciar estas últimas.

Paralelo a la apertura de esquemas de financiamiento, en la reforma también se ajustó el sistema de aprobación para la contratación de deuda, a través de un modelo de coparticipación

entre los Poderes locales, donde se pudiera contratar la deuda únicamente conforme a los mecanismos establecidos en la legislación local; esta reforma –incluso– fue interpretada por esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 163/2017, se estableció que ello era un procedimiento de colaboración y corresponsabilidad, y como manifestación del sistema de pesos y contrapesos.

La redacción de esta fracción VIII del artículo 117 se volvió a modificar, posteriormente, en las reformas en materia de disciplina financiera; dichas modificaciones ampliaron una vez más las condiciones para acceder al financiamiento estatal; entre otras cuestiones, se adicionó la posibilidad de realizar operaciones de refinanciamiento o reestructuración y de contratar deuda a corto plazo.

De manera similar a la reforma de mil novecientos ochenta y uno, en la reforma de dos mil quince se agregaron más salvaguardas institucionales, pero ahora dirigidas a promover la responsabilidad financiera de los Estados y municipios; tales medidas consistieron, entre otras, en facultar al Congreso de la Unión para expedir una normativa general en materia de disciplina financiera, el establecimiento de más atribuciones de fiscalización, rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos.

De esta historia legislativa, concretamente de esta fracción, puedo concluir que la flexibilidad de condiciones para adquirir deuda guarda una relación directamente proporcional con los controles institucionales; esto es, a mayor flexibilidad, más controles y responsabilidad institucional y, en este esquema, se inserta con

gran relevancia el principio de responsabilidad financiera, el cual debe irradiar en todos los actos encaminados a la contratación de deuda pública.

Dentro de estos parámetros formales, tenemos, entre otros, que las deudas no sean adquiridas con gobiernos de otras naciones, sociedades o particulares extranjeros, que sean en moneda nacional, que los montos máximos sean aprobados por una mayoría calificada del congreso estatal; sin embargo, –a mi juicio– también tenemos que agregar otro tipo de parámetros, pero ahora de naturaleza sustantiva, que –a mi juicio– resultan de mayor importancia porque están sustentados en principios constitucionales que buscan fortalecer –precisamente– la democracia constitucional de un Estado.

Como se ha visto, la redacción prohibitiva del artículo 117 constitucional y las excepciones contenidas en la fracción VIII hacen ver que, para contratar deuda o empréstito deben existir ciertas características excepcionales cuya revisión, a efecto de comprobar su actualización, debe ser especialmente exigente.

Considero que el cumplimiento de estos parámetros materiales o sustantivos resulta de mayor relevancia en el control de este tipo de medidas, en tanto que, al tratarse de acciones de excepción que afectan al gobernado y que pueden comprometer la viabilidad financiera de un Estado, exigen que las razones y argumentos expuestos por el legislador al aprobar el endeudamiento del Estado deben ser especialmente robustos, pues si atendemos al carácter prohibitivo de la norma, a las excepciones y a la relación directamente proporcional de flexibilidad, candados institucionales,

entonces, entiendo que los actores políticos que participen en el proceso de endeudamiento deben ser especialmente cuidadosos al programar, aprobar y celebrar este tipo de actos jurídicos y, por lo tanto, el cumplimiento de estándares sustantivos o materiales para los procesos de contratación de deuda o de reestructuración de financiamiento deben ser analizados conforme a una óptica de responsabilidad financiera, en los que –a mi juicio– no es suficiente mencionar que los recursos obtenidos a través de procesos de endeudamiento están dirigidos a inversiones públicas productivas o a los fines previstos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, sino que el uso y el destino debe expresarse en el propio decreto donde se da la autorización de ese endeudamiento.

Considerar lo contrario, únicamente se tiene que decir para contratar para inversiones públicas, reestructuración de pasivos, considero que esto reduciría estos controles institucionales a un aspecto meramente formal, en el cual bastaría que los Poderes competentes afirmaran que los empréstitos se destinarán a inversión pública productiva para tener por satisfecho el requisito constitucional; también es importante esto, en función de una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que el endeudamiento público es cubierto en gran medida con recursos provenientes de los ciudadanos y, entonces, la protección del derecho de éstos a saber sobre las condiciones de necesidad de recursos, su obtención y su ejercicio, es especialmente intenso; y desde este enfoque, –y analizando concretamente el decreto sometido a nuestra consideración– considero que el decreto no cumple con los parámetros sustantivos que –a mi juicio– deben ser eficientemente reforzados

y tener una motivación muy robusta para analizar la regularidad constitucional de este decreto y, en este sentido, aunque no comparto las consideraciones del proyecto por los motivos que expresé, sí comparto el sentido del mismo y estaría por la invalidez del decreto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más para mencionar, –como había señalado– hago la división de los artículos, si el artículo primero del primero está sobreseído. ¿Qué es lo que queda para su análisis? Queda el artículo primero, que es el proemio, que dice: “ARTÍCULO PRIMERO. SE AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS Y CONTRATAR UNO O VARIOS CRÉDITOS DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO Y/O REFINANCIAMIENTO DE INVERSIONES PÚBLICAS”. El artículo primero del primero está sobreseído, ese nos lo brincamos.

A partir de ahí, vienen el: “ARTÍCULO SEGUNDO. Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones: I. Refinanciar, con la o las Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con

anterioridad y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.); incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas – etcétera–; [...] II. Contratar con Instituciones de Crédito de Banca de Desarrollo o Banca Múltiple de Nacionalidad Mexicana, que ofrezcan las mejores condiciones de mercado, uno o varios créditos hasta por la cantidad de \$1,090,000,000.00 (Un mil noventa millones de pesos 00/100 M.N.), incluidos los impuestos, comisiones, constitución de fondos de reserva, coberturas, pagar asesorías y honorarios –y todo– [...]. ARTÍCULO TERCERO. Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivados de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años, en el entendido de que los plazos, intereses, comisiones y demás términos y condiciones, serán los que se pacten en los contratos y convenios”.

“ARTÍCULO CUARTO. Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de sus funcionarios legalmente facultados, afecte en favor de la o las instituciones acreedoras, como garantía y/o fuente de pago y/o fuente alterna de pago para cumplir con las obligaciones asociadas al o a los créditos que contrate con motivo de las operaciones”, –no estoy leyendo completos los artículos porque son muy largos– .

“ARTÍCULO QUINTO. Se autoriza al Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, para que, por conducto de

los funcionarios legalmente facultados, celebre, emplee o modifique cualquier instrumento legal que se requiera, con el propósito de formalizar los mecanismos de afectación en garantía [...] y/o derechos –aquí dice– a que se refiere el Artículo Cuarto,” mencionamos que este decreto no tiene artículo cuarto; continua diciendo que se autoriza al Gobierno de Colima a hacer este tipo de operaciones.

Pero aquí no se está refiriendo de manera específica a la operación realizada, sino autorizando a cómo se deben llevar a cabo el financiamiento y el refinanciamiento, en esto que en el proemio dicen “PASIVOS DE CORTO PLAZO DESTINADOS EN SU MOMENTO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS”.

Por esa razón, si vemos el proyecto en la página 80, lo que nos dice el señor Ministro ponente es, una vez estudiado todo lo que se refiere al proceso legislativo, entra al análisis de la otra parte de la demanda, y dice: “Sobre el particular, los promoventes aducen que conforme al citado precepto constitucional las entidades federativas y los municipios no pueden contraer endeudamiento público dentro de los tres meses anteriores a que concluya el período de gobierno correspondiente; sin embargo, refieren que el Decreto impugnado, en el que se autorizó al Ejecutivo del Estado de Colima a contratar financiamiento, se publicó en el Diario Oficial de la citada entidad federativa el veintidós de septiembre de dos mil quince y entró en vigor el veintitrés siguiente: mientras que el Gobernador del Estado de Colima concluyó su período de administración el treinta y uno de octubre de la misma anualidad. Por tanto, afirmar que la autorización de mérito se otorgó dentro de los tres últimos meses del período de gobierno

correspondiente, con que se viola el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal.”

Y luego se dice: para responder esto, empieza a desglosar el artículo 117 constitucional, la exposición de motivos y, luego, se comienza a señalar cuáles son las obligaciones que se establecen en el artículo 117; luego, se dice que de una interpretación —página 91—: “con independencia de si se trata de deuda a corto o a largo plazo, ya que si el Constituyente Permanente no introdujo una distinción al respecto, este Alto Tribunal no está habilitado para introducirla, además de que, de una interpretación teleológica de ese precepto fundamental, se aprecia que la intención legislativa fue limitar la contratación de cualquier financiamiento público”.

Luego se dice que a esa fecha no se había emitido la ley reglamentaria, se citan algunos artículos de la ley reglamentaria; luego, se comenta que no es específica para deudas de corto plazo, sino que abarca cualquier tipo de financiamiento público: entonces la entrada en vigor; o sea, que el artículo 117, fracción VIII, no se refiere sólo a eso, sino que abarca cualquier tipo de financiamiento público; entonces, la entrada en vigor de esa limitante no estaba supedita a la emisión y vigencia de la ley reglamentaria; entonces, aunque no hubiera ley reglamentaria —de todas maneras— tenían la obligación de no contratar deudas en ese período.

Luego, se dice: “En la especie, —ya que se hace toda esta interpretación— el período de administración del Ejecutivo local al cual se autorizó la contratación de financiamiento, transcurrió del uno de noviembre de dos mil nueve al treinta y uno de octubre de

dos mil quince, lo que implica que en términos de la restricción establecida en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, la Legislatura local no podía autorizar la contratación” alguna. Se concluye diciendo que son fundados los conceptos de invalidez y que, por eso, debe establecerse la invalidez del decreto; o sea, todo está referido —específicamente— al acto de autorización. Como vimos en la lectura de los artículos del dos al diez, no está referido específicamente al acto de autorización.

Sé que la votación fue diferente y que me aparté de esa votación, quizás tiene que ver con la forma en que cada quien apreció el decreto. Para mí, del segundo al diez se está refiriendo a una autorización genérica que se le da al Gobierno del Estado para realizar operaciones de financiamiento y de refinanciamiento, pero si está sobreseído el artículo primero del primero, que es donde se está estableciendo el acto preciso donde se otorgó este financiamiento —para mí— esto queda desligado; esto es como una norma general en donde se está autorizando a refinanciar, dándole ciertas reglas al gobierno del Estado. Lo que se está combatiendo aquí es que se hizo un acto específico dentro de los tres meses que estaban en la parte final del período, y es la razón por la que el proyecto, haciendo la interpretación del artículo 117 constitucional, que no importa que sean de corto o de largo plazo, no debía haber contratado, pero se está refiriendo a un acto específico, no a las normas generales, donde lo que queda —para mí— es normas generales que están dando lugar a reglas para financiar y refinanciar por parte del gobierno del Estado; ahí no veo un argumento específico para combatir.

Ahora, si —en un momento dado— se dice: bueno, por causa de pedir o porque la cuestión efectivamente planteada —como se ha acostumbrado en algún otro asunto— se diga: pues —de todas maneras— se está combatiendo lo relacionado a que no debería de establecer reglas que autoricen la contratación o el refinanciamiento a corto plazo, —que es como dice el decreto— dentro de esos tres meses, a lo mejor ahí podríamos encontrar la manera de entrarle, pero sería —en mi opinión— supliendo, porque el concepto —según está tratado en el proyecto— está dirigido específicamente al acto realizado con ese endeudamiento que tuvo el Congreso.

Ahora, para las normas generales, —lo digo con el mayor de los respetos— me aparté en la votación y quizás a eso se debe, porque veo reglas de dos tipos: reglas generales y un acto administrativo individualizado, por eso voté de esa manera. Entonces, —respetando mucho— el que se vea de manera conjunta, —al final de cuentas— lo que haría es: si la idea es —de todas maneras— aplicar el concepto de invalidez a las normas generales —que en mi opinión no están referidas a ellas, sino al acto concreto— y la idea es aplicarlo; entonces, votaría por la invalidez, apartándome de todas las consideraciones. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Trataré de ser breve.

Estoy a favor del proyecto, me parece que la interpretación que se da del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, es plausible; creo que el párrafo segundo de esta fracción, es muy claro para establecer las prohibiciones para contraer obligaciones o empréstitos de Estados o municipios, salvo que se destinen a inversiones públicas productivas, y a su refinanciamiento o reestructura, después vienen algunas especificidades.

El párrafo siguiente, establece con claridad que “Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago”. Esta es la regla general.

Ahora, hay una excepción: “Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión”. Es decir, las obligaciones a corto plazo no están sujetas a la regla general en que intervienen las legislaturas locales.

Después, se establecen dos cuestiones muy puntuales. Primero, que estas obligaciones de corto plazo se tienen que pagar tres meses antes de que termine el período de gobierno; y viene la última parte: “no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos últimos tres meses”.

Lo que busca este precepto es salvaguardar y proteger las finanzas públicas de los Estados, en donde –como nos consta a todos– ha habido realmente un abuso en la contratación de empréstitos y en la utilización de deuda en perjuicio de los habitantes de diversas entidades federativas, al grado que algunos de estos casos han sido verdaderamente escandalosos, y no porque los califique así, sino porque hay una abundante información disponible para la opinión pública, en donde se acreditan los problemas a los que se han enfrentado los Estados, –precisamente– por hacer mal uso de estas atribuciones.

Me parece que aquí hay un argumento de mayoría de razón: si no pueden contratarse nuevas obligaciones de corto plazo en los últimos tres meses, por mayoría de razón no pueden contratarse de largo plazo, creo que esta es la intención y la finalidad del artículo constitucional. Ahora, se puede decir: ¿por qué tres meses, por qué no cuatro, por qué no cinco, por qué un año?, todos los plazos que establece el derecho son artificiales, en cierta manera, son arbitrarios y no responden a realidades fácticas en la mayoría de los casos.

¿Por qué la mayoría de edad es a los dieciocho años y no a los diecisiete, o a los diecisiete años con once meses, o a los veintiún años? –como hubo una época–, o ¿por qué no se hace una distinción, como en otros países? Eres mayor de edad a los dieciocho años y puedes votar y puedes ir a la guerra, pero no puedes beber alcohol hasta que pasen los veintiún años.

Estas son decisiones que realmente no tienen una identificación fáctica, biológica, ni de ningún otro tipo, son plazos que lo único

que se tiene que ver por el juzgador es si tienen cierta razonabilidad, eso es todo; el Constituyente puso tres meses, pudo haber puesto cuatro o seis meses; el hecho es que puso tres meses, eso me parece que no está sujeto a discusión, lo que está sujeto a discusión es si de aquí vamos a desprender que sólo se refiere a los empréstitos u obligaciones de corto plazo; creo que no, creo que esta interpretación no es plausible con el precepto constitucional, que –desde mi punto de vista– es lo único que se debe utilizar para interpretarlo, junto a la exposición de motivos, a los debates, etcétera.

Me parece que la interpretación que propone el proyecto no está distorsionando, incluso, una interpretación ni siquiera gramatical, porque si vemos todo el artículo, en conjunto, –desde mi punto de vista, al menos– arribo a esa conclusión; si vemos la finalidad del precepto, arribo a la misma conclusión, y –reitero– creo que, adicionalmente, hay un argumento de mayoría de razón, no le vería ninguna lógica constitucional a que el Constituyente prohíba contratar obligaciones en los últimos tres meses de una administración de corto plazo y, sin embargo, permita que dentro de esos tres meses la administración por salir endeude por décadas a los gobiernos que siguen y a la población. No veo que esta sea la lógica, me parece —al menos desde mi punto de vista— que estos preceptos los tenemos que interpretar de la forma que sirvan para ejercer un control efectivo frente a los reiterados abusos que se han hecho de las finanzas públicas en los Estados; consecuentemente, votaré a favor del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda, este asunto planteó una gran cantidad de complejidades desde que se empezó a ver en la Segunda Sala, y hoy las confirma.

Las diferentes interpretaciones que se han dado en torno al artículo 117 constitucional son todas muy convincentes.

Estoy, ahora, entendido de la explicación que ha dado el señor Ministro Laynez, y me convence que este último párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, tiene que ver –precisamente– con la imposibilidad para que, dentro de esos tres meses, puedan contraerse deudas de corto plazo, pero también creo en que hay invalidez en el artículo segundo, ¿y por qué creo que hay invalidez?, porque si ésta ya no es la alternativa a la que podría recurrir para considerar que el decreto es inválido, en tanto esa circunstancia sólo afecta las deudas de corto plazo, esto me lleva a entender que el artículo tiene una connotación perfectamente lógica; primero, –antes que nada, como ya se expresó aquí– el que la expresión “Sin perjuicio”, haga comenzar el párrafo, es porque se aparta de lo que se acaba de decir en el anterior, y el anterior se refiere –precisamente– a los endeudamiento de mayor alcance.

A partir de ello, establece la oportunidad y permite que los Estados y municipios contraten obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites y condiciones de la ley, pero

exige que éstas deban liquidarse antes de tres meses del término del período de gobierno correspondiente; tal cual lo expone el razonamiento en la discusión del Constituyente, lo que se busca es no hacer que la administración entrante enfrente —al inicio de la misma— obligaciones, ya por liquidar, que afecten sus propias gestiones.

Es por ello que luego dice: “y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses”, ¿de cuáles?, de estos de corto plazo, no las anteriores; de ahí que coincido con la interpretación que se ha dado de esto.

Sin embargo, la invalidez —para mí— radica en —precisamente— la finalidad de la disposición: liquidar las deudas de corto plazo, y por liquidar, estoy entendiendo: solventarlas, cubrirlas, dejar de ser pasivo. ¿Qué sucedió aquí?, que el Congreso del Estado autorizó al gobierno, a través del Poder Ejecutivo, a refinanciar los adeudos de corto plazo.

¿Qué es lo que exige la Constitución? Liquidar las deudas de corto plazo que se tengan, a más tardar tres meses antes del término, que suponía que se hubieren cubierto, dejarán de ser pasivo, ¿qué se hizo?, se autorizó la refinanciación; y la refinanciación no es más que la prórroga en el tiempo de esa deuda, independientemente de que hoy tomara una naturaleza de otro préstamo, con otra institución bancaria y con un tratamiento bastante más adecuado, lo que se buscaba era comprometer a cada gobierno a que los adeudos de corto plazo quedaran total y absolutamente solventados.

Y no entiendo que la Constitución pudiera brincarse, sólo por decir: están totalmente solventados, porque los refinancié mediante otro préstamo que habrá de cubrirse a largo plazo.

Independientemente de la interpretación que llegáramos a tomar sobre si este último párrafo alcanza o no los préstamos de corto plazo, y si éste fue de corto plazo o fue de largo alcance, y si se puede tres meses antes, tres meses y un día, o diez años antes, lo único que quisiera establecer es que la interpretación que tenemos que darle a este precepto constitucional es la finalidad del Constituyente de que la administración entregue a la que le sigue finanzas, si no del todo necesariamente sanas por los préstamos ya adquiridos, sí aquellas que de corto plazo no tengan una necesidad de cubrirse de modo inmediato.

Y si para cumplir con ello —tal cual lo ordena la Constitución—, habrán de cubrirse todas éstas de corto plazo antes de los tres meses, me parece que, en este caso, el decreto cuestionado burla la intención del Constituyente, pues lo único que hizo fue mover el pasivo de un instrumento a otro, esto es, lo que tenía que haber liquidado, entendido en lenguaje del Constituyente, como haberlo cubierto de modo absoluto y dejar de ser pasivo, a trasladarlo a otro tipo de pasivo; lo cual, en todo caso, sólo significó darle la vuelta a una disposición constitucional cuya finalidad es muy clara: no tener pasivos de corto plazo, obligando a que la administración que deja los cubra en su totalidad.

De ahí que, entonces, estoy por la invalidez del artículo segundo, y los que le siguen en cuanto a la autorización que se dio para que la obligación constitucional de liquidar pasivos se hubiere hecho

mediante un sistema de refinanciamiento en el que el pasivo existe; de otra manera, con otro nombre, con otro contrato o con otra institución, pero –finalmente– existe y habrá de cubrirse.

No creo que el Constituyente hubiere pensado en una fórmula de esta naturaleza, sólo tratando de buscar que algún otro encuentre la solución para pagar refinanciando, esto es, endeudando por la misma cantidad que lo que ya tenía que haber liquidado.

De ahí que, si entiendo claramente lo que quiere decir el Constituyente “deberán liquidarse”, no es más que haber pagado el adeudo en su totalidad, sin que signifique un pasivo más al erario del Estado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Seré muy breve. La oración dice: “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente”. Es decir, antes de que termine el término, deuda de corto plazo: cero, “y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses”.

Por eso existen tres meses, no es una fecha arbitraria, embona con el período en el cual tienen que quedar liquidadas, es decir, la deuda a corto plazo tiene que quedar en ceros a tres meses antes de entregar el gobierno y, durante ese período, no se pueden contratar nuevas obligaciones. Es la misma oración, está hablando de deuda a corto plazo, no dice: se debe liquidar la deuda de largo

plazo tres meses antes de que termine el gobierno y no se deben de contratar nuevas obligaciones.

Claramente la oración únicamente abarca deuda de corto plazo, y el período de tres meses para no contratar nueva es porque —en ese momento— ya no hay deuda de corto plazo, para no volver a endeudar.

Es un problema recurrente —digamos— en los gobiernos; pero uno que ha trabajado en la Secretaría de Hacienda, con frecuencia, ve a los gobernadores —recién electos— llegar con problemas de flujo de efectivo. Flujo de efectivo por deuda de corto plazo, y eso es lo que este artículo está tratando de evitar. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Trataré también de ser muy breve. Primero, por lo que nos planteó la Ministra Luna, ahí estaría de acuerdo, también creo que ayer se sobreseyó por la autorización, es la impugnada; para mí, ya no tendríamos que estarlo viendo, pero me sujeto a lo que dice el Pleno, porque los demás artículos ni siquiera están impugnados. Entonces, —sólo para contestar a la Ministra— no lo había visto así, pero es correcto, sobre todo, con la aclaración del voto.

Por lo demás, –muy brevemente, se insiste– esto es para salvaguardar los abusos de los Estados, por –efectivamente– algunos escándalos que hubo, que son del dominio público y todo.

A ver, –precisamente– la reforma del dos mil quince, en su integralidad, fue para eso, hay que verla en su integralidad, precisamente, por eso se modificó desde el segundo párrafo, por eso se agregó el refinanciamiento, por eso se agregó la prohibición de no cubrir gasto corriente, por eso se llevó a dos terceras partes, por eso se autorizó al Congreso de la Unión a emitir una ley de disciplina; entonces, no se puede ver aisladamente –insisto– una frase como si estuviera sola, para decir: y esto aplica a todo, porque eso va a salvaguardar a las administraciones posteriores; precisamente, no es una cuestión del plazo, si es mucho, si es poco, –solamente para tratar de rebatir ese punto–; estoy de acuerdo, no estamos diciendo si fue mucho, si fue poco, lo que estamos diciendo es que se tiene que ver en su integralidad y, forzosamente se llega a la conclusión, que esa no fue la idea; esto fue para que la administración nueva –insisto–, en el primer año no se encontrara con vencimiento de créditos a corto plazo.

Imagínense, el primer mes, está empezando a recaudar, llega el banco y le dice: aquí tienes, me debes, ¿cuándo?, ya, en dos semanas, debe pagar este crédito a corto plazo; no tiene nada que ver con las amortizaciones que vienen en el presupuesto a diez, a quince años que son de otro tipo; entonces, no es nada más la racionalidad del plazo, es que ese plazo juega con el corto plazo, por lo que acaba de decir el Ministro Gutiérrez.

Ahora, lo que nos plantea el Ministro Pérez Dayán es bien interesante, efectivamente, por el artículo segundo; pero, a ver, dos cuestiones, entonces ya es muy distinto, el Ministro nos dice: es que había –inclusive– deuda –me corrige si no es así Ministro– a corto plazo; la reconoce y, entonces, la refinancia el Estado, a partir de este artículo; dos cosas, recordemos que todavía no se emitía la ley que, con base en esta reforma, hoy no se lo permitiría, ¿de acuerdo?, por eso la historia legislativa del precepto es bien importante, los Estados, antes de esa reforma, ni siquiera tenían fundamento para refinanciar.

Lo que quiero decir es que lo que hizo el Estado, en el momento no estaba prohibido, hoy tiene topes para hacer lo que hizo y, sobre todo, tiene plazos para la deuda corta y tiene muchos requerimientos tanto en la Constitución como en la ley general para su deuda.

Entonces, formalmente –insisto– no contrató deuda a corto plazo, que sería el impedimento; entonces, no podemos decir: es inconstitucional porque violaste ese artículo; yo no contraté deuda a corto plazo, que es lo que me impide.

Es decir, la nueva administración no llegó a ejercer y se encontró con crédito de seiscientos millones a corto plazo contratado ahí, se encontró con un refinanciamiento, en su caso, –y puedo aceptar – la Auditoría Superior o la entidad de fiscalización tendrá que ver si ahí hubo una irregularidad en la contratación, pero formalmente no violentó el texto constitucional, porque no le dejó una deuda a corto plazo a la siguiente administración.

Pero –insisto– en el momento no tenía ni siquiera un impedimento, por eso comentaba que la reforma de dos quince se hizo para prever todos estos supuestos y –precisamente– para poner orden y ser preventivos en la estabilidad de las finanzas de las entidades federativas.

Por eso creo que, a pesar de lo que hizo que –creo que el Ministro Pérez Dayán tiene razón–, en todo caso, si lo hizo mal, esa no es la razón que nos puede llevar como Tribunal en Pleno a decir: entonces vamos a ampliarla a todo el texto, sería ineficiente y, además, esta entidad no contrató deuda a corto plazo, y en el momento en que se hizo eso, no tenía un impedimento formal para hacerlo, porque toda esa reforma después ya vino; hoy, no podría hacer, quizás, lo que hizo. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias. Creo que tiene toda la razón el Ministro Laynez. Creo que las deudas tienen sus propias lógicas; es decir, las deudas a largo plazo tienen sus candados, y las deudas de corto plazo tienen candados que obedecen a una realidad distinta y a una lógica distinta. Me parece un poco difícil extrapolar un candado, que se encuentre claramente para deuda de corto plazo, a la deuda productiva de largo plazo. Gracias Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Presidente. Trataré de ser muy concreto. En primer término, me pronuncio sobre el fondo, obligado por la mayoría, porque fui de los que opinaron que había que sobreseer íntegramente por cesación de efectos, dado que, lo que se impugna es la autorización, y surtió efectos para ese ejercicio fiscal.

Considero que el precepto o los preceptos —son varios dentro de este artículo primero— sí resultan inconstitucionales, pero no por la razón que se da en el proyecto; coincido con lo que expresó el Ministro Pérez Dayán.

El proyecto considera que la prohibición que se viola al establecer estas autorizaciones en el decreto impugnado, es la que contiene la última parte del artículo 117, en su fracción VIII; es decir, donde dice: “no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses”, y para llegar a esa conclusión hace la interpretación de que esta prohibición abarca tanto endeudamiento a corto como a largo plazo.

Debo decir que también tengo mis dudas respecto a que esto abarque las deudas a largo plazo; sin embargo, concluyo en la invalidez, pero con base en haberse violado la prohibición inmediata anterior. La prohibición inmediata anterior, es: “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente”; en este caso, —que estamos analizando— en lugar de liquidarse los adeudos a corto plazo que se tenían hasta ese momento, lo que se hizo fue juntarlos y refinanciarlos, ahora a largo plazo, a través de la adquisición de un crédito, pero ese

crédito fue para cubrir esos adeudos a corto plazo que se tenían que cubrir no a través de un nuevo crédito, sino simplemente cubrirlos para dejar en ceros —como aquí se ha dicho— el tema de la deuda a corto plazo para la administración subsecuente.

El artículo primero del decreto impugnado, —no el primero del primero, sino el primero respecto del cual no hubo mayoría para sobreseer— señala: “AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA, POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO, A REFINANCIAR PASIVOS DE CORTO PLAZO”, para mí, desde ahí ya se está violando la disposición constitucional, porque no podría refinanciarlos, tenía que cubrirlos, tenía que pagarlos en ese momento y, en lugar de pagarlos, se le autorizó a refinanciarlos, y ¿cómo los va a refinanciar? Vámonos al artículo segundo del artículo primero. Dice: “autoriza al Gobierno del Estado de Colima a través del Poder Ejecutivo, para que por conducto de los funcionarios legalmente facultados que actúen en su representación, celebre las siguientes operaciones: I. Refinanciar, —me voy a lo pertinente solamente— [...] las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad”. Esas las tenía que pagar, no que refinanciara: “y que se encuentren vigentes, hasta por un importe de \$638,000,000.00 (Seiscientos treinta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.).”

Supongo que el total de los adeudos a corto plazo que se vencían en ese año sumaban estos seiscientos treinta y ocho millones de pesos y, en lugar de pagarlos, como lo establece la disposición constitucional, pues lo están autorizando para refinanciarlos.

Y dice el: “ARTÍCULO TERCERO. Los créditos que contrate el Gobierno del Estado de Colima, a través del Poder Ejecutivo, derivados de las operaciones de refinanciamiento y financiamiento, con base en lo autorizado en el Artículo Segundo del presente Decreto, —que es el que acabo de leer— podrán amortizarse en un plazo máximo de hasta 25 años”, ¿qué fue lo que se hizo? Se convirtieron los adeudos a corto plazo que se tenía hasta ese momento, en una deuda a largo plazo hasta por veinticinco años; y me parece que eso es —precisamente— lo que prohíbe el artículo 117, en su fracción VIII; pero no —insisto— en la parte donde dice: no podrán contratarse nuevas obligaciones; sino en la parte inmediata anterior que dice que “Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente”.

Por estas razones, —e insisto, obligado por la mayoría— considero que es inválido este precepto del decreto impugnado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Es que es una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Una aclaración, señor Ministro Laynez?

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: No, prefiero, perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es que alzó una tarjeta blanca.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Perdón, sí. En ese caso, tiene méritos tanto lo que nos ha dicho el Ministro Pérez Dayán como el que nos dice la Ministra Luna y el Ministro Pardo, en ese sentido; pero entonces, no es que el texto constitucional en ese párrafo abarque otra deuda que no es la de corto plazo; es una violación a el no pago, y ese es un razonamiento distinto que —y de aceptarlo el ponente— eso es totalmente distinto, porque eso no nos lleva a poner prohibiciones, en donde — en mi opinión— no deben estar; sino que aquí violentó el texto por otras razones, pero la interpretación es distinta y no abarcaría en una acción como precedente a otras acciones que lleguen en ese sentido, para hacerlo extensivo a todas partes.

Sin querer hacer desorden —muy brevemente—, ahora sí, pero habría que pensar en los efectos; por eso, también obligado por la minoría, porque esa autorización y ese crédito ya se dio, está vigente y se contrató; entonces, quiero ver cuáles van a ser los efectos de llegar a la inconstitucionalidad por este punto, lo planteó, más que como otra cosa, como un reto, porque no va a haber ningún efecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro. Presidente. Será muy breve. Mi interés era agradeciendo la reflexión del señor Ministro Laynez y retomando las palabras del señor Ministro Pardo, creo que había obligación, independientemente de que la ley no se hubiere expedido con el

propio texto constitucional; para que el Congreso no hubiere dado esta autorización, pues la prohibición ya existía. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Nada más para precisar. De la lectura que le doy al decreto, el artículo primero es —como decía la Ministra Luna, del numeral primero—, reconoce que se le debe a un banco y da el nombre, la cantidad de seiscientos treinta y ocho millones de pesos; posteriormente, viene la autorización; en el artículo segundo autorizan a contratar por el monto de seiscientos treinta y ocho millones de pesos; se podría que no lo dice, porque dice: vamos a refinanciar las obligaciones a corto plazo por seiscientos treinta y ocho millones de pesos.

Este artículo segundo, que se dé la refinanciación a corto plazo, podría violar —en ese sentido— la fracción VIII del artículo 117 constitucional; pero hay otro monto que está en la fracción II, que es el de un mil noventa millones de pesos, y ese monto nada más dice que es para inversiones; entonces, por eso, cuando me pronuncié por la invalidez, podría separar el artículo segundo, porque no pagó la obligación a corto plazo por los seiscientos treinta y ocho millones de pesos, pero no sólo eso, porque aquí no dice ni siquiera que ese monto es para refinanciar esta obligación, no lo dice, no puedo decir que porque pidió seiscientos treinta y ocho millones de pesos es para pagar esa deuda, no lo dice el decreto; entonces, no puede decir: no pago obligaciones, pero

dice: “las obligaciones financieras de corto plazo que hubiere contratado con anterioridad y que se encuentren vigentes”; como es destinada a corto plazo, podría ser; pero la otra cantidad de un mil noventa millones de pesos se refiere para inversiones; y ahí es donde considero, –como lo expliqué– porque de todas las consideraciones que expuso la legislatura como antecedentes para emitir el decreto impugnado no dan certeza sobre el estado de necesidad financiera que orillaban al Estado de Colima a adquirir la deuda; la correlación específica entre el monto del endeudamiento aprobado, el destino e inversiones públicas productivas o reestructura o refinanciamiento de aquéllas; lo único que dicen es que el monto a financiar sería destinado a ejecutar inversiones públicas productivas; nada más, así se dio la autorización.

Estas razones –a mi juicio– no cumplen con una razonabilidad material mínima, porque esta motivación –también a mi consideración– debe ser especialmente robusta, que permita, por un lado, cumplir con el principio de responsabilidad financiera y, por otro, hacer efectivo el derecho a la información de los ciudadanos, transparencia y rendición de cuentas, para conocer sobre el ejercicio de estos recursos públicos, específicamente, sobre estas autorizaciones de endeudamiento que, de no tener una motivación, acaba en un requisito formal meramente, y esa no es la finalidad que se estableció en la Constitución.

Entonces, vengo con el sentido del proyecto en sus términos, por la invalidez del decreto impugnado; también voté con la minoría sobre el sobreseimiento total, no por cesación de efectos, porque siguen surtiendo efectos, se siguen refinanciando hasta el ejercicio

de dos mil diecisiete esos préstamos que se contrataron en dos mil quince, pero por otra causa de improcedencia que se actualizaría, pero superado este punto, coincido con el sentido del proyecto de invalidez del mismo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido en mucho de lo que se ha dicho en este momento y creo que ya va tomando forma la decisión.

¿Qué es lo que sucedió? Se hicieron estos empréstitos y se llegó el tiempo de terminación del ejercicio y, además, del período. Entonces, ¿qué sucedió? Trataron de sanear las finanzas y, por eso, se emitió este decreto; entonces, en este decreto lo que se pretendió fue corregir cualquier situación financiera que hubiera de préstamo, de inversión a corto plazo o lo que tuviera; esa fue la finalidad. Entonces, por esa razón, en este decreto, el artículo primero del primero –como decimos– se refirió al acto concreto donde tenían un financiamiento específico. ¿Qué dijeron? Se reconoce como operación; o sea, la estaban reconociendo, esto ya estaba hecho; entonces, ¿qué trataron en este decreto? Darle formalidad, efectividad y de sanear las finanzas; entonces, reconocen primero ese acto; después, –claro, como lo han dicho– el decreto ¿cómo se llamó? Autorización para el gobierno, por conducto del Poder Ejecutivo a refinanciar pasivos a corto plazo y otros; así se llamó el decreto. Entonces, –de paso– aprovechan y reconocen la operación específica dada en un momento determinado, una cantidad determinada y un banco determinado;

ya lo reconocieron, le dieron esa validez –podríamos decir– por parte del Congreso del Estado.

A partir del segundo al décimo se dedican a dar una serie de reglas que sirven para que –en un momento dado– se puedan estimar reconocidos este tipo de adeudos, que –como bien dice el Ministro Laynez– en esa época no había la prohibición porque todavía no estaba la reforma ni había la ley reglamentaria, no era indebido, era válido, en ese momento; entonces, se pusieron a dar una serie de reglas generales de cómo podían actuar y, claro, fijan montos muy similares a las deudas que tienen, porque esa una manera de justificar –precisamente– ese refinanciamiento.

Ahora, el otro, el de un mil noventa millones de pesos, como bien lo dijo la Ministra Piña, es cierto, a ese le dieron otro viso, también puede ser en inversiones; entonces, en estos dos tipos, para corto plazo y para posibles inversiones con estos montos –seiscientos treinta y ocho millones y un mil noventa millones de pesos– se puede hacer todo esto por el gobierno del Estado, ¿y qué es lo que se puede hacer? Refinanciar a veinticinco años, –como lo reconoció hace rato el Ministro Pardo– ¿y qué es lo que se está tratando aquí? De autorizar un refinanciamiento a veinticinco años una deuda a corto plazo y de posibles inversiones hasta por un monto específico.

Entonces, por eso, –para mí– del segundo al décimo –perdonen que insista– son reglas generales, porque esas no están referidas a la autorización en sí, están referidas a lo que puede hacer el Congreso del Estado en adelante; por esta razón, me pareció

correcto que se sobreseyera por el primero del primero porque es un acto concreto.

Por los demás, no se sobreseyó, –pensaba– está impugnado a través de un concepto de violaciones procesales y ya se desestimaron, esas no son buenas, no hay concepto; pero veo que la mayoría tiene el afán de que se analice; entonces, creo que se puede analizar en suplencia de queja o en causa de pedir o en cuestión, efectivamente planteada; y en ese análisis que se propone, –como lo ha dicho la mayoría, digo– estaría por la invalidez y –dije– me aparto de las consideraciones, ¿por qué me aparto? Porque las consideraciones están referidas al acto concreto y ese esta sobreseyó, ¿qué es lo que se tiene que hacer del segundo al décimo? Pues analizar las reglas generales, en qué violentan el artículo 117 constitucional, y creo que en esos varios coincidimos en el sentido de decir: sí lo violenta porque, de entrada, está regulando los pasivos a corto plazo, y aquí los pasivos a corto plazo, ya nos dijo el artículo 117, que no pueden refinanciarse, se tiene que pagar en los últimos tres meses.

Por lo que hace a las inversiones, –como lo mencionó la Ministra Piña hace rato– esas necesitan un tratamiento distinto, necesitan una autorización especial que se hace conforme a determinadas motivaciones y justificaciones que tienen que darse ante el Congreso del Estado y, además, aprobarse por una mayoría calificada, y no es el caso, se está aprobando de una manera muy *light*, dando esa posibilidad.

Entonces, –para mí– el decreto de los artículos segundo al décimo, en suplencia de queja o en causa de pedir, son violatorios

del artículo 117 constitucional, porque están regulando pagos a corto plazo que exceden de la posibilidad de pago en tres meses, como lo manifiesta el artículo 117, y porque está regulando también pagos de inversiones que no se satisfacen los requisitos que, para este efecto, se requieren tanto por la ley general como por la propia Constitución en cuestiones de inversión y cuestiones productivas a largo plazo, que ese es otro tipo de regulación.

Por esas razones, en suplencia de queja se puede declarar la invalidez, y estaría de acuerdo con eso, en suplencia de queja. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Les voy a decir que me impactan algunas de las observaciones que han hecho, traía realmente una postura en contra del proyecto, pero ha habido argumentos –por ejemplo– como los del Ministro Pardo, que me hacen reflexionar, viendo desde otra óptica la posible invalidez de estas disposiciones, conforme a lo que él planteó, y que también quisiera expresar mi opinión, pues – simplemente– leyendo todo el decreto y las veinticuatro hojas de mi dictamen, pero creo que ya se ha leído suficientemente el decreto, lo haré.

Si no tienen inconveniente, les pido que, para que podamos reflexionar, –inclusive todos– respecto de esto, votemos el lunes próximo, me permitan hacer mi exposición respecto de la opinión que me he formado de todas estas opiniones y pudiéramos retomar el tema y votarlo el lunes próximo.

En consecuencia, voy a levantar la sesión, y los convoco, señoras y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria el próximo lunes, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)