

Artículo 117

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Apatzingán de 1814 en su artículo 43 dispone que las provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte.

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 se estableció que ningún criminal de un estado tendría asilo en otro, antes bien sería entregado inmediatamente a la autoridad que le reclame.

Tampoco establecería, sin consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni tendría tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.

Ningún estado, sin consentimiento del Congreso general, impondría contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regulase cómo deban hacerlo.

Tampoco podrían los estados entrar en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera, ni se empeñaría en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admitiera dilaciones.

En la Constitución federal de 1824, el artículo 162 contiene las prohibiciones a los estados de ciertas actividades respecto de las cuales requería del consentimiento del Congreso General, de manera que ninguno de ellos podía:

- I. Establecer, sin el consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.
- II. Imponer, sin consentimiento del Congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo deban hacerlo.
- III. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin el consentimiento del Congreso general.

La prohibición IV no era salvable con la autorización o consentimiento del Congreso:

117

Sumario

Artículo 117

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	65
Texto constitucional vigente.	68
Comentario	
Daniel A. Barceló Rojas	
El equilibrio político interno de la República federal	70
La constitución económica del Estado federal	73
La regulación del comercio del tabaco y del consumo del alcohol	84
Bibliografía	84
Trayectoria constitucional	89

IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra; debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos al presidente de la República.

V. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del Congreso general, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.

Adoptada la República Central, en la Sexta Ley Constitucional, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 el artículo 15 contiene las restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

I. Ni con el título de arbitrios, ni con cualquier otro, podrían imponer contribuciones, sino en los términos que expresa la Sexta Ley Constitucional, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma.

II. No podrían adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para este objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general.

III. No podrían usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención a esta parte del artículo y las dos anteriores caso de la más estrecha responsabilidad.

IV. No podrían los individuos de las Juntas Departamentales renunciar sus encargos, sino con causa legal, calificada por la misma junta, de acuerdo con el gobernador.

En la Constitución federal de 1857, los artículos 111 y 112 contienen las prohibiciones a los estados, consistentes en:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

Cada estado tenía la obligación de entregar sin demora los criminales de otros estados a la autoridad que los reclame.

El texto original de la Constitución de 1917 en su artículo 115 establecía:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

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

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

La reforma más reciente a este artículo se hizo al último párrafo el 29 de enero de 2016 para establecer:

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Artículo 117

Texto constitucional vigente

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

- I.** Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
- II.** Derogada.¹
- III.** Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI.** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (*sic*)² o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.³

¹Fracción derogada, *DOF*: 21-10-1966.

²*DOF*: 05-02-1917.

³Párrafo reformado, *DOF*: 26-05-2015.

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.⁴

Sin perjuicio de lo anterior, los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.⁵

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.⁶

⁴Párrafo adicionado, *DOF*: 26-05-2015.

⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 26-05-2015. Fracción reformada, *DOF*: 24-10-1942, 30-12-1946, 21-04-1981.

⁶Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016. Fracción adicionada, *DOF*: 24-10-1942.

Artículo 117

Comentario por **Daniel A. Barceló Rojas**

- 117 El artículo 117 regula cuestiones muy importantes pero distintas del federalismo. La fracción I se refiere a una cuestión sobre la cual gravita el equilibrio político interno de la Unión federal. De otra parte, las fracciones III a la VIII del artículo 117, que deben interpretarse conjuntamente con la fracción I del artículo 118, se refieren a la estructura económica de la República federal.

La fracción IX se refiere a una prohibición relativa concerniente con actividades económicas sobre el tabaco.

Finalmente, el último párrafo del artículo 117 se refiere a una política pública, el combate al alcoholismo, que deberá estar sustentada en la concurrencia legislativa del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. En este orden temático comentaremos el artículo 117.

El equilibrio político interno de la República federal

La fracción del artículo 117 dispone que los estados de la Unión federal mexicana no pueden en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

Salvo por lo que se refiere a la parte final del artículo 117, para entender a plenitud la citada fracción I del artículo 117 constitucional es necesario tener en consideración el derecho comparado, concretamente el estadounidense, pues sirve para alumbrar aspectos de nuestro derecho nacional cuando han sido tan fuertemente influidos por el derecho extranjero, como es sin duda el caso de la fracción I del artículo 117.

Dicha cláusula constitucional viene inspirada en un solo artículo de la Constitución de Norteamérica, que sin embargo separa en dos párrafos las prohibiciones absolutas de los estados federados de aquellas que sólo son relativas mediante la autorización correspondiente del Congreso.

El artículo 1º de la Constitución de Norteamérica, sección X, párrafo primero dispone: “Ningún estado celebrará tratado, alianza o confederación algunos”, es decir, se prohíbe en forma absoluta que los estados entre sí formen confederaciones dentro de la Unión federal y también que se vinculen con otro estado nacional a través de un acuerdo de naturaleza política.

Ahora bien, en el párrafo tercero del mismo artículo y sección, se señala que “sin el consentimiento del Congreso ningún estado podrá [...] celebrar convenio o pacto alguno con otro estado o con una potencia extranjera”.

Es decir, la Constitución norteamericana concibe dos posibilidades de acuerdos de los estados, uno se refiere a tratados, alianzas o confederaciones con potencias extranjeras —que están absolutamente prohibidos—, de otra parte, regula los convenios con potencias extranjeras, estos últimos permitidos previa autorización del Congreso.

La razón de distinguir entre tratado y convenio es que mediante los tratados se afecta la soberanía nacional, mientras que los convenios sirven para regular cuestiones administrativas cotidianas de, por ejemplo, ciertos servicios públicos en estados fronterizos que requieren de coordinación.

En el texto norteamericano existe la posibilidad de que entre los estados federados se celebren acuerdos, cumpliendo el requisito de solicitar la autorización correspondiente al Congreso de la Unión. El sentido de esta disposición es reconocer que en la gestión de ciertos asuntos públicos de competencia local, dos o más estados pueden entender que se benefician del acuerdo para realizar una política pública en forma conjunta, como puede ser, entre otros, el aprovechamiento y mantenimiento de aguas interiores que se encuentran en la frontera de dos o más estados.

Como se dijo antes, el artículo 117 fracción I de la Constitución mexicana de 1917 viene inspirado por la disposición norteamericana. Pero los constituyentes de 1917 mezclaron en una sola prohibición a los estados, lo que los norteamericanos separaron en dos párrafos del mismo artículo, de entablar algún tipo de relación con otros Estados nacionales —potencias extranjeras— y con otros estados de la Federación. Por esa vía innecesariamente se introdujo confusión pues en la Constitución de 1917 se igualaron los tratados con los acuerdos y convenios referidos sobre todo a materias administrativas.

En este sentido es de notar que el artículo norteamericano que hemos comentado se adaptó con mejor técnica legislativa por los constituyentes de 1824 que por los constituyentes de 1917. La Constitución de 1824 disponía:

Artículo 162. Ninguno de los estados podrá:

IV. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera...

V. Entrar en transacción o contrato con otros estados de la federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior; si la transacción fuere sobre arreglo de límites.

En realidad es el Constituyente de 1857, al que siguieron los de 1917, el que introduce la confusión de la que hemos venido hablando sobre la naturaleza de los acuerdos que están impedidos a hacer —sea en forma absoluta o relativa— los estados de la Federación entre sí, o con otros estados nacionales o potencias extranjeras.

El resultado es que por una parte tenemos el artículo 117 en su fracción I de la Constitución federal que prohíbe a los estados entre sí celebrar alianza, tratado o coalición, y por otra parte tenemos el artículo 46 de la misma Ley Fundamental con el cual parece entrar en contradicción. El artículo 46 dispone que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos acuerdos sin el consentimiento del Congreso de la Unión”.

Empero de una interpretación comparativa, histórica y sistemática de la Constitución se advierte que los estados sí pueden celebrar convenios entre sí, a pesar de la disposición prohibitiva de la fracción I del artículo 117 —producto de una deficiencia en técnica legislativa—, referente a alianzas, tratados o coaliciones entre estados. La prohibición absoluta de los estados para convenir entre sí se supera mediante los métodos de interpretación señalados.

No han sido pocos quienes han sostenido a partir de la interpretación gramatical de la fracción I del artículo 117 que los estados no pueden celebrar entre sí convenios bilaterales o multilaterales. El encomiable surgimiento de la Conferencia Nacional de Gobernadores que anuncia un nuevo entendimiento del federalismo mexicano en clave cooperativa, dio lugar a numerosos comentarios constitucionales infundados. Algunos quisieron ver en la fracción I del 117 un obstáculo insalvable para construir acuerdos entre estados a pesar de que la Constitución expresamente los reconoce en diversos artículos. Hubo quienes apuntaron una contradicción entre normas constitucionales, pero como explicamos, ello sólo es aparente: si se utiliza además del método gramatical, el comparativo, el histórico y el sistemático para interpretar esta norma constitucional, se concluye sin mucho esfuerzo que los estados sí pueden celebrar convenios entre sí, pero no pueden en cambio establecer acuerdos de orden político que transformen la naturaleza de la Unión federal.

El sentido original de la fracción I del artículo 117 se remonta a los orígenes del federalismo en el cual se prohibió que una vez formada la Unión federal se pudieran crear dentro de la misma una o más confederaciones de estados, que podrían adquirir en forma conjunta tanta fuerza política como para cuestionar la autoridad federal o fracturar la unidad de mercado de la República federal. Por ello complementariamente se les prohibió a los estados en el artículo 118 contar con ejércitos y fuerzas navales, o la posibilidad en este mismo artículo 117 de erigir aduanas y barrera comerciales entre estados.

El mismo propósito trae consigo la prohibición absoluta a los estados de entablar relaciones con potencias extranjeras en prevención a que los estados cambiaran sus lealtades, de tal manera que se pudiera poner en peligro la integridad de la Unión federal. Por ello se les prohibió expresamente celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otros Estados extranjeros.

La determinación de que la prohibición a los estados, establecida en la fracción I del 117, de celebrar tratados internacionales, es absoluta, se infiere de las reglas de distribución de competencias del federalismo. En el artículo 124 de la Ley Fundamental se dice: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Ahora bien, cuando el gobierno federal no actúa sobre una materia de su competencia, el estado puede darle el tratamiento que estime adecuado y necesario. Ello porque las autoridades de un estado no pueden dejar de atender los asuntos públicos cuando por indolencia de las autoridades federales se afecte a los gobernados de su sociedad política. No obstante, hay otro tipo de competencias expresamente conferidas a las autoridades federales en las cuales por ningún motivo pueden intervenir los

estados. Éstas son aquellas en las cuales la Constitución le otorga una competencia expresa al gobierno federal, pero además afirma e identifica la exclusividad de esta competencia prohibiendo expresamente a los estados intervenir en la misma materia. Este es el caso de las relaciones exteriores en las cuales existen acuerdos de tipo político.

Lo anterior no implica que los estados mexicanos no puedan entablar algún tipo de convenio administrativo con otros países, por ejemplo con Guatemala en la frontera sur o los estados de la Unión Americana de la frontera norte, cuando se estime necesario para llevar a cabo competencias propias que se ven mejor servidas si se actúa de común acuerdo. Para ello requieren el consentimiento previo del Congreso de la Unión, que deberá valorar la naturaleza del convenio.

Con lo que se ha comentado se concluye el análisis del tema del equilibrio político interno de la Unión federal contenido en la fracción I del artículo 117 y pasamos al análisis de la constitución económica del Estado federal.

La constitución económica del Estado federal

El segundo tema que se integra en el artículo 117, en las fracciones III a la VIII, se refiere a la constitución económica del Estado federal. En las siete fracciones aludidas de este artículo conjuntamente con otros artículos más de la Constitución federal, se fincan las bases legales del modelo de economía de mercado establecido en el constitucionalismo mexicano del siglo XIX, que sería adoptado después, pero con profundas modificaciones, en 1917.

Una cuestión debe destacarse para entender la constitución económica del Estado federal mexicano, de la que forman parte las fracciones aludidas del 117. La constitución económica se encuentra compuesta de varios artículos dispersos en la Constitución que guardan entre sí un vínculo estrecho desde el punto de vista de la teoría económica que les dio origen, pero que por razones de técnica legislativa o por disposición del principio de división de poderes se han tenido que separar. Advertido lo anterior debe indicarse que para efectos de interpretación jurídica los artículos de la constitución económica deben interpretarse como un solo bloque, mediante el método sistemático de interpretación constitucional.

En este caso se encuentra la fracción I del artículo 118, que prohíbe a los estados imponer contribuciones en sus diversas modalidades a las exportaciones o importaciones salvo consentimiento del Congreso; el artículo 73 en su fracción IX que otorga al Congreso facultad para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones y; varios artículos más incardinados en el catálogo de derechos individuales, notablemente el de propiedad, de tránsito, de libre empresa y de comercio.

Las diversas fracciones de naturaleza económica del artículo 117 pueden y deben ser consideradas por el orden cronológico de su respectiva inserción en la Ley Fundamental para su mejor comprensión. Las fracciones III, IV, V, VI, y VII del artículo 117 se deben al pensamiento económico de la época de fundación de la República Federal

Mexicana, que fueron introducidas en la Constitución de 1824 y a partir de ésta, re-
producidas en las constituciones de 1857 y 1917. La fracción VIII obedece en cambio
a un desarrollo posterior de la ciencia económica del siglo XX que vino atada a una
ominosa experiencia financiera vivida en México, que obligó a introducir o reforzar los
instrumentos económicos nacionales para controlar algunas de las variables que afec-
tan tanto a la estabilidad de la moneda nacional como a la inflación, sobre las cuales
incidían las autoridades estatales.

La diferenciación apuntada entre las diversas fracciones del artículo 117 será
respetada en el orden de exposición de este apartado. Para iniciar nuestro comentario
de las fracciones III a la VII del artículo 117, debemos decir que si bien se trata de un
análisis jurídico de las fracciones indicadas, debe éste estar contextualizado en la
disciplina que fue su fuente, la economía, para cobrar su verdadero sentido a los ojos
del jurista y en general del estudioso de nuestra vida constitucional. Bien poco ganaría
el lector si comentáramos cada una de las mencionadas fracciones del 117 —que están
fraseadas con claridad—, si a ellas nos aproximamos con la lupa de la interpretación
gramatical de la Constitución.

Por ello conviene, a efectos de su mejor comprensión, exponer las razones de la
teoría económica específica —la escuela liberal clásica— que claramente cobra vida
a través de las citadas fracciones III a la VII del artículo 117. La escuela clásica viene a
influir grandemente el pensamiento de los constituyentes de Norteamérica y poco tiempo
después igualmente a los constituyentes novohispanos de Cádiz de 1812 —varios de
los cuales posteriormente fueron los primeros constituyentes mexicanos hacia los años
1823 y 1824—, que configuran la constitución económica mexicana integrando la
teoría sobre el desarrollo económico expuesta primero por los fisiócratas y refinada y
mejorada con mayor elaboración posteriormente por Adam Smith.

La escuela clásica nace en confrontación con el esquema económico llamado mer-
cantilismo, que existió en las grandes potencias europeas entre aproximadamente me-
diados del siglo XV y hasta el siglo XVIII, con variaciones por países, siendo España uno
de los países donde el mercantilismo tuvo una duración mayor.

El mercantilismo no era propiamente un sistema sino un conjunto de políticas
apoyadas en el derecho, que eran sugeridas por los propios mercaderes y adoptadas y
aplicadas por los funcionarios reales en reciprocidad al apoyo fiscal que los primeros
proveían a los reyes. Uno de los criterios que guiaban el desarrollo económico en esta
época —dictado por los propios mercaderes— era el rechazo a la competencia entre
agentes económicos. Como ésta no era deseada, el poder público concedía monopolios
o legitimaba prácticas monopólicas de control de precios.

El mercantilismo se caracteriza también por una extensa regulación jurídica res-
trictiva tanto sobre la actividad económica como sobre los agentes económicos mismos.
En tanto que los mercaderes ocupaban un sitio de notable influencia en el gobierno,
era perfectamente natural para ellos argumentar que la intervención del gobierno en la
actividad económica era sumamente benéfica. Este conjunto de notables, beneficiados
al abrigo del monarca, sostenían que la riqueza de una nación se medía por la cantidad
de oro y plata que pudiese acumular el país, por lo que la balanza de pagos en supe-

rávít permanente y creciente era fundamental en la lógica de dicha concepción. En consecuencia las políticas públicas estaban dirigidas a vender más de lo que se consumía y pagaba en metálico. Para el logro de este objetivo se debían erigir fuertes restricciones al mercadeo internacional imponiendo altos aranceles a los productos extranjeros.

Transcurridos tres siglos desde su instauración, el esquema mercantilista va a tener un primer ataque intelectual proveniente de la escuela económica de los fisiócratas franceses. Entre los autores más famosos de esta corriente de pensamiento se encuentran François Quesnay, Anne Robert Jacques Turgot y Samuel du Pont de Nemours. A diferencia del mercantilismo y de su visión parcial del desarrollo económico, la escuela francesa elabora un conjunto teórico completo sobre el desarrollo económico. El célebre autor canadiense John Kenneth Galbraith dice que el primer cometido, central para los fisiócratas, fue tratar de que en todas las actividades hubiese conformidad con los dictados del derecho natural, porque era el derecho natural en la concepción de los fisiócratas lo que a final de cuentas regulaba la conducta económica y social de los individuos. En este entendido, para los fisiócratas la legislación de los reyes y los legisladores resultaba tolerable sólo en tanto fuese consistente con el derecho natural. Así, para ellos el reconocimiento jurídico así como la protección de la propiedad eran consistentes con el derecho natural. También resultaban consecuentes con el derecho natural la libertad de comprar y de vender, esto es, la libertad de comercio, y las medidas para defender el reino.

En contraste los fisiócratas se oponen terminantemente a la intervención del poder público en la economía porque ello contraviene la recta razón del derecho natural. Lo mejor que los gobiernos pueden hacer según la escuela económica francesa, es dejar que las cosas trabajen por sí mismas de acuerdo con sus motivaciones y limitaciones naturales. La regla de oro del gobierno enunciada por los fisiócratas en cuanto a legislación y políticas públicas, es *laissez faire, laissez passer*, dejar hacer, dejar pasar.

Con este bagaje ideológico sustentado en el derecho natural los fisiócratas criticaban en sus aspectos modulares el esquema económico mercantilista; sostenían que era evidente que toda regulación jurídica a favor de los mercaderes, tales como concesiones de monopolios, numerosas restricciones proteccionistas en su favor dentro del mercado doméstico, y las corporaciones de profesiones y oficios que podían decidir quiénes podían o no trabajar en determinado oficio, estaban en conflicto con el derecho natural.

De esta escuela de pensamiento habría de prestar a quien los historiadores de las ideas económicas tienen como el fundador de la escuela clásica, el escocés Adam Smith, quien en 1776 habría de publicar su influyente obra *Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, en la cual critica —al igual que sus predecesores fisiócratas— al entramado económico mercantilista y propone alternativamente las medidas necesarias para crear un mercado libre, que en su opinión es el que mayor beneficio individual, social y nacional produce porque permite que el interés individual de todos los agentes económicos dispare el desarrollo.

Galbraith identifica tres elementos centrales en la teoría económica de Adam Smith. El primero es su aguda observación sobre las grandes fuerzas que motivan la actividad

económica y el esfuerzo de los agentes económicos. El segundo es cómo se determinan los precios y cómo se distribuyen en salarios, ganancias y rentas. Por último el tercer elemento de la teoría de Smith, es el tipo de políticas de los poderes públicos que mayormente pueden apoyar e incrementar el desarrollo económico de una nación.

En cuanto a su primer elemento, para Smith la motivación que mueve a una economía es el propio interés individual de cada uno de los agentes económicos. La actividad privada en perpetua competencia es el más grande estímulo para incrementar la riqueza general de una nación. En realidad, dice Smith, al promover su propio interés individual, cada agente económico, aunque no sea consciente de ello, es movido por “una mano invisible” en la dirección de incrementar la riqueza agregada del país donde labora. Por ello —dice Smith— no debe restringirse la libertad de actuación de los individuos en el mercado con regulaciones jurídicas como las estipuladas en el esquema mercantilista.

El segundo elemento de la teoría de Smith poco interesa para el objeto del análisis jurídico del artículo 117. Interesan sólo el primero que ya quedó cubierto y el tercero —las políticas públicas del gobierno— que ahora explicamos. Para Smith la política pública más inteligente que puede perseguir un gobierno, es promover todas las condiciones que hacen posible el comercio interno del país e igualmente remover todo obstáculo para el comercio internacional.

Probablemente a partir de su teoría de la división del trabajo, como sugiere Galbraith, Adam Smith concluye que entre más grande sea el espacio de libre comercio o mercado único, como le llamaríamos hoy día, se incrementan igualmente las oportunidades de especialización o división del trabajo y, como efecto directo de ello, también la eficiencia de las industrias manufactureras y en consecuencia lógica la economía de una nación.

La división del trabajo es fundamental en la teoría de Smith para hacer una economía nacional eficiente. En lugar de que una sola familia en su casa manufacture —como venía sucediendo en la economía mercantilista— un producto; éstos se producen con mayor eficiencia si participa un mayor número de trabajadores en donde cada uno hace una sola cosa en el proceso de producción de, por ejemplo, clavos. Para ello debe haber facilidad de emplearse en una industria sin estar atado a las regulaciones corporativas de los oficios o de las ciudades como lo estaban en el mercantilismo. Una limitante extraordinaria de la eficiencia con que un país produce es, para Smith, el tamaño del espacio comercial para el que se produce, por lo que el mercado se debe agrandar al máximo posible de lo nacional a lo internacional.

Su visión económica de largo alcance le permite ver, a Adam Smith, las grandes fuerzas de la economía que había que liberar de las regulaciones mercantiles impuestas por los poderes públicos a propuesta de los propios interesados —los mercaderes— que buscaban proteger cada uno su propia actividad comercial a cambio del financiamiento de las guerras y demás gastos de los reyes.

Ésta es en síntesis la gran aportación de lo que se ha venido a llamar la escuela clásica del pensamiento económico y que tiene una importante proyección al mundo del derecho desde el nacimiento del constitucionalismo democrático y hasta nuestros

días. Como se ha podido ver, es esencial para la economía de mercado no sólo la supresión de las restricciones económicas erigidas por las fronteras políticas, sino también el establecimiento de la máxima protección jurídica posible a la libertad económica de los individuos para desarrollar su actividad en competencia libre con otros para producir un bien o un servicio, a menor costo de producción que sus competidores. De esta proposición económica toman sustento la libertad de profesión, de prestación de servicios y de comercio, reconocidas como derechos individuales en las constituciones liberales como la mexicana de 1824. Una economía de mercado no podría emerger tampoco sin la institución de la propiedad privada, ni dentro de un sistema político monárquico en donde el privilegio de la cuna o el favor de la realeza fuese el criterio de distribución de satisfactores económicos y sociales como había ocurrido en el período histórico del mercantilismo, en lugar del interés personal ligado al talento y al esfuerzo individual.

Sin embargo, antes de continuar la exposición es obligado advertir que dichas corrientes de pensamiento económico fueron adoptadas en el México independiente, porque las circunstancias económicas en la Nueva España lo sugerían como remedio a los males derivados del exceso de protección de los productos de la Metrópoli en detrimento de aquellos producidos en las colonias, así como para las excesivas regulaciones para beneficiar a personas y sectores específicos de la economía peninsular enclavados en la Nueva España.

En una etapa posterior a la constituyente la teoría económica clásica mantendría su coherencia por una razón diferente a aquella que le dio su más importante sustento empírico, es decir, los privilegios económicos que durante el virreinato se otorgaban legalmente a la península y a los peninsulares. En el México independiente uno de los más pesados lastres para construir un espacio económico único fueron los peajes y las alcabalas que cobraban los gobiernos del interior del país para mantener sus finanzas públicas.

No se trataba pues de adaptar sin reflexión un entramado jurídico extranjero que no tuviese sustento en una realidad económica local que se quería superar.

De lo dicho vale hacer una recapitulación con Robert Heilbroner sobre los cuatro aspectos principales del mecanismo del mercado en la teoría económica clásica.

1. El mecanismo de mercado provee de un método para resolver el problema de producción y distribución de la sociedad, sin tener que recurrir al recurso de la orden o la tradición. Dicho mecanismo opera mediante la utilización de la motivación del interés económico individual, o maximización del ingreso, en una sociedad basada en la monetarización de toda labor y en la movilidad de los factores de la producción.
2. La motivación del interés económico individual sirve para dirigir los factores de la producción a las actividades donde serán más redituables. Mediante el incremento o decremento de los incentivos (salarios o ganancias o rentas) el trabajo, el capital o la tierra podrán dirigirse a los usos que la sociedad decida.
3. En adición a la motivación del interés económico individual, una sociedad de mercado depende para su orden debido en la institución de la competencia, esto es, en la remoción de la rigidez anterior a la implantación de la sociedad de mercado impuesta por las organizaciones sociales.

La competencia protege al consumidor en tanto que los precios se ven propulsados hacia el costo de producción. También previene que haya incentivos asimétricos en un sector con respecto a otro sector.

4. En una sociedad de mercado el consumidor ejerce una soberanía definitiva para determinar los bienes que serán producidos por la sociedad. Es el gasto agregado del consumidor en el mercado lo que manda la señal al productor de la sociedad de mercado de qué es lo que debe producir.

Éstas son las líneas del pensamiento económico de los padres fundadores de la República federal Norteamericana del siglo XVIII, que la Ilustración novohispana compartía y que habrían de florecer en el momento constituyente mexicano de 1824 y de ahí pasar a la Constitución de 1857 y a la vigente de 1917, en el artículo 117 en sus fracciones III a la VII.

La Constitución de 1824 disponía en su artículo 49:

Las leyes o decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto:

XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

XXVII. Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrota.

El artículo 162, señalaba:

Ninguno de los estados podrá:

I. Establecer, sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.

II. Imponer, sin consentimiento del Congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula cómo deban hacerlo.

Como ya se dijo, las disposiciones citadas que se reprodujeran en la Constitución de 1857, y de ésta pasaron a los artículos 117 y 118 en forma separada, deben ser interpretadas en conjunto —en conexión también y sobre todo con el artículo 73, fracción IX— para que guarden coherencia con la línea del pensamiento económico que les dio vida.

Mediante estas disposiciones económicas que expresamente restringen la potestad legislativa y de políticas públicas de los estados situadas en los artículos 117 en sus fracciones III a la VII y 118 fracción I, se confiere el poder exclusivo de crear un mercado único nacional a los poderes federales, y cuidar que dicho mercado nacional no se vea obstruido entre los estados.

El mercado nacional busca asegurar mediante instrumentos jurídicos, la libre actividad y movilidad de los agentes económicos, así como la movilidad sin cortapisas de las mercancías y de los factores de producción, para que los agentes económicos actúen con la más amplia libertad e incrementen la riqueza nacional con su interesada e incesante labor. El mercado nacional, es, en otras palabras, la garantía de poder

realizar una actividad económica en cualquier parte de la República, en igualdad de condiciones con quienes residen en el punto de localización elegido.

La libertad de realizar una actividad económica se proyecta jurídicamente sobre las personas y sobre las cosas. Cuando esta proyección jurídica se dirige a las personas, toma la forma de la libertad de establecimiento, esto es, que el agente económico puede establecer con la protección de la ley un negocio en otro estado diferente a aquel de donde es originario o residente o, teniendo su matriz empresarial en un estado, generar actividad económica en otro distinto.

La segunda forma de proyección jurídica sobre las personas de esta libertad genérica, es la libertad que tiene cualquier persona de emplearse en otra parte del territorio nacional diferente a donde reside.

De otra parte, la libertad de ejercer una actividad económica se proyecta jurídicamente sobre las cosas mediante la garantía de la libre circulación de bienes y de capitales, que no pueden verse obstruidos en su movilidad dentro del mercado nacional por medidas jurídicas restrictivas, fiscales u otras con efecto equivalente. La libertad de circulación de mercancías dentro del espacio económico nacional se integra por dos normas justiciables: la de libre tránsito y la de no discriminación del producto o servicio por razón de origen.

Es importante destacar que las disposiciones para erigir el libre mercado, único en toda la República, pueden ser exigidas por los particulares interesados ante los tribunales competentes en conexión con los derechos individuales de componente económico. Ello garantiza la tutela judicial del mercado, lo cual promueve que cada individuo o agente económico sea vigilante de que el mercado se mantenga libre, sin obstrucciones artificiales erigidas por las autoridades.

Para que florezca el mercado nacional o único es vital también contar con una sola moneda, pues de lo contrario la diversidad de monedas se convierte en sí mismo en un obstáculo para el tráfico comercial e industrial dentro del espacio económico único o la “República Comercial” —como llamaban al mercado único los padres fundadores de los Estados Unidos de América. La moneda es una mercancía con un valor determinado que sirve de medida para el intercambio de todos los demás bienes y servicios que se encuentran en el mercado.

La competencia para mantener el orden económico homogéneo de la República se confiere a las autoridades federales en forma exclusiva, efecto que se logra mediante la delegación expresa de facultades en materia de emisión de moneda, comercio interestatal e internacional a las autoridades federales, y simultáneamente, con la prohibición expresa a los estados de no acuñar moneda y no imponer restricciones jurídicas de ámbito local pero con impacto en el comercio interestatal e internacional.

La construcción del mercado único nacional busca lograr el establecimiento y mantenimiento de una economía de mercado que no se vea afectada por la división política de los estados de la Federación. La creación de un mercado único exige en primer término la eliminación de aduanas interiores entre estados y la creación de las aduanas de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo lugar la creación de un arancel común del país en sus relaciones comerciales con otros países cuya determinación y cobro compete a las autoridades federales como competencia exclusiva.

Como ya se dijo anteriormente las medidas jurídicas señaladas se complementan con las libertades individuales al interior de la República federal de propiedad, de comercio, de tránsito, de establecimiento o de prestación de servicios; y con el correspondiente acompañamiento de instrumentos jurisdiccionales o de arbitraje para suprimir todas aquellas medidas proteccionistas impulsadas por las autoridades de un estado que tengan como propósito restringir cualquiera de las libertades enunciadas a individuos provenientes de otros estados, o que sin afectar directamente a las citadas libertades tengan un efecto equivalente sobre el mercado nacional.

Las diversas fracciones del artículo 117 de la Constitución federal que hemos venido comentando promueven la libertad de circulación de agentes económicos y de mercancías, que son piezas esenciales en la construcción de un mercado único. La libertad de circulación de los agentes económicos y de las mercancías busca garantizar que tanto los agentes como los factores de la producción puedan trasladarse de un sitio a otro sin ningún obstáculo o traba legal o de otra especie.

A estas medidas para crear el mercado nacional habría que añadir la establecida en la fracción I del artículo 118, mediante la cual se prohíbe a los estados, salvo consentimiento del Congreso, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

La razón de que esta disposición se encuentre separada del conjunto de medidas económicas para crear y mantener un mercado único de la República Federal Mexicana se debe a mera técnica legislativa. El artículo 117 señala, como ya quedó dicho, las prohibiciones absolutas a los estados, mientras que el 118 señala las prohibiciones relativas, que pueden ser removidas por el consentimiento del Congreso, entre las cuales enlista la de carácter eminentemente económico contenida en la fracción I del artículo 118.

La teoría económica clásica ha mostrado una gran consistencia a lo largo de más de 200 años de que se empezaran a aplicar sus políticas en México. Pero ha tenido que superarse a sí misma constantemente para disminuir, que no eliminar, la agudeza de las críticas que se le enderezan desde otras escuelas del pensamiento económico y que tienen que ver con nuestro tema de análisis.

El mercado libre como director soberano de los bienes que la sociedad debe producir y cómo deben distribuirse, conduce, si no se aplican correctivos, a la elevación de la calidad de vida de unos sectores de la sociedad en detrimento de otros, así como de unas regiones del país que se benefician más del desarrollo económico que otras.

Esto ha sido destacado por varias escuelas del pensamiento económico que han cuestionado varias de las asunciones de la llamada escuela clásica que surgió en el siglo XVIII. Interesa destacar dentro de estas nuevas corrientes intelectuales críticas —por estar vinculada estrechamente con el federalismo—, sólo aquella que introdujo a la teoría del desarrollo económico la variable de la localización, que no era considerada en el esquema original de la economía de mercado que tanto se había apuntalado desde las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917.

Martín Bassols Coma hace una magnífica exposición de la teoría de la localización, identificando sus peores efectos. Este autor señala que en el marco de las economías

nacionales, la iniciativa privada implanta su actividad en el territorio conforme a las leyes del mercado y a criterios rentables de localización, atendiendo el Estado a la construcción de las grandes infraestructuras (carreteras, ferrocarriles y obras públicas) y a la prestación de unos mínimos servicios sociales (enseñanza primaria y beneficencia).

Al producirse la crisis del sistema de economía liberal, el Estado interviene en la economía —fomentando o supliendo a la iniciativa privada— imprimiendo en el territorio su propio código de actuación, basado en un enfoque o modelo global o nacional de crecimiento económico, del producto nacional y de los incrementos de la renta *per cápita*. Las disparidades económicas territoriales no sólo no son objeto de corrección, sino que en cierta medida se fomentan, puesto que para impulsar este desarrollo tanto las acciones económicas privadas como incluso las públicas se apoyan en las concentraciones económicas espaciales preexistentes (zonas industriales, áreas metropolitanas, regiones equipadas con recursos materiales y humanos calificados, etcétera). Las consecuencias sociales y espaciales de este modelo de crecimiento han sido harto significativas: emigración y abandono de las regiones subdesarrolladas, incrementos de renta que no se corresponde con su distribución territorial, concentración de los servicios sociales, producto de la acción redistributiva del Estado de bienestar en las zonas económicamente favorecidas y, en general, agravamiento de las desigualdades y desequilibrios territoriales.

Las sugerencias de Bassols retratan la economía nacional mexicana y a la intervención en ella de los poderes públicos del último tercio del siglo XIX y del siglo XX, donde efectivamente el esfuerzo conjunto de la iniciativa privada y el gobierno federal —impulsados por la rentabilidad del mercado en términos de cuentas nacionales— condujeron a crear o mantener en el país zonas de abundancia y zonas de marginación económica.

Como es de suponerse la teoría de la localización pone en cuestión el principio de lealtad federal que se deben unos estados a otros, y que nutre los lazos de la Unión federal.

Justamente por esta última razón de descompensación económica sectorial e interterritorial, se introdujo en la Constitución federal el concepto de la rectoría económica del Estado y la planeación democrática del desarrollo económico nacional, en una fecha tardía del siglo xx, para inhibir la tendencia concentradora del mercado libre y buscar alternativamente inducirlo en una dirección social y territorialmente más equitativa del desarrollo nacional.

Por ello y por otras razones, el modelo económico mexicano no obedece en el presente al modelo clásico de la economía de mercado. Puede decirse que la constitución económica del Estado federal mexicano tiene dos grandes periodos de formación, que se ven reflejados en su articulado. Uno es el de la economía de mercado, que permanece vigente en el texto de la Constitución, pero que ha sido modificado para dar potestad a los poderes públicos para inducir la economía hacia los fines socialmente más productivos del desarrollo nacional, que es el segundo periodo de formación de nuestro modelo económico.

El modelo económico mexicano contenido en la Constitución federal vigente —con todas las reformas y adiciones que a ella se han insertado en el transcurso del siglo

XX— es el de una economía mixta, calificada como tal porque en las actividades económicas participan no sólo agentes privados, sino también agentes públicos y del sector social. La ley de la oferta y la demanda sigue siendo una señal reconocida para que el interés individual promueva mayor desarrollo económico en el país, pero los poderes públicos se deben hacer cargo también de generar condiciones de una vida digna en aquellas regiones del país que atraen menos flujos de capital privado, pero donde viven mexicanos con iguales derechos individuales y sociales que los que viven en regiones económicamente prósperas.

Tornamos en lo que sigue al comentario a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución, que como dijimos antes, no está vinculada cronológicamente a las fracciones III a la VII que acabamos de analizar. La fracción VIII del artículo 117 debe su origen a la falta de responsabilidad de las autoridades ejecutivas federales y estatales mexicanas durante la época del auge internacional del mercado petrolero en el tercer cuarto del siglo XX, para contraer créditos ante instituciones del extranjero, sin tener el respaldo suficiente para cubrir las obligaciones financieras que de dichos contratos de crédito se derivaban, y que además afectaban la estabilidad de la moneda nacional.

La fracción VIII prohíbe en forma absoluta a los estados la contratación de créditos con gobiernos, personas o instituciones extranjeras, o créditos contratados en territorio nacional pero que deban ser pagados en moneda extranjera o fuera del perímetro espacial de la República Mexicana. Ello elimina la posibilidad de que nuevamente las autoridades de los estados puedan contraer créditos en forma irresponsable en el extranjero, como lo hicieron en el pasado. En el siguiente párrafo de esta misma fracción la Constitución reconoce en cambio la potestad de los estados de contratar deuda pública con instituciones financieras nacionales, pero les impone condiciones para reducir el margen de posible irresponsabilidad de las autoridades locales contratantes, Gobernador y Congreso por lo que concierne a la deuda local, y los ayuntamientos y el Congreso por lo que atañe a la deuda pública municipal; en ambos casos el Congreso deberá aprobar la deuda que se contrae por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, como garantía para un escrutinio más intenso sobre la inteligencia y oportunidad del endeudamiento que solicita usualmente el Ejecutivo local o los ayuntamientos. La deuda pública local de mediano y largo plazo —señala este precepto— sólo puede contraerse a) para fines productivos y no para cubrir gasto corriente, y b) para refinanciamiento o reestructura en mejores condiciones a las existentes en el contrato original; sólo se debe contratar cuando localmente se tenga la capacidad para pagar la deuda; la deuda de corto plazo se deberá pagar en el mismo periodo constitucional en el que se contrae y no se puede contratar deuda pública de este tipo al final de un periodo constitucional. Por tanto las constituciones y leyes de los estados deben incorporar las condiciones señaladas en el artículo 117 fracción VIII sobre las cuales pueden las autoridades competentes solicitar créditos que deberán ser cubiertos con cargo a los contribuyentes de los respectivos estados; las constituciones y leyes de los estados deberán observar además lo señalado en la ley general de la materia emitida por el Congreso de la Unión.

Una de las fuentes de financiamiento privilegiadas de los gobiernos estatales es la deuda pública a pagarse en varios años. Este es un instrumento legítimo de financia-

miento siempre y cuando su pago pueda ser cubierto por el estado contratante, que haya la capacidad financiera para ello y además, preferentemente, dentro del periodo constitucional del gobernador que propone el endeudamiento, pues de lo contrario afecta a los gobiernos democráticos subsiguientes recortando sus posibilidades de cumplir adecuadamente sus respectivos programas de gobierno.

No sólo recorta las posibilidades de gasto de los gobiernos futuros a aquel que contrata y gasta el crédito, sino también les impone un costo político y económico importante. El pago de toda deuda pública proviene del contribuyente vía impuestos o de la explotación de las riquezas comunes o implica la afectación inamovible de participaciones federales futuras que ya han sido asignadas de antemano para el pago de la deuda pública.

El segundo párrafo de la fracción VIII impone una condición de racionalidad financiera a la contratación de créditos de los estados de mediano y largo plazos, infortunadamente sin señalar que además el pago de la deuda deba cubrirse preferentemente en el mismo periodo de gobierno que aquel en el que se solicitó. Dice la fracción correspondiente:

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contrai- gan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. Lo anterior conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Escenarios financieros de auténtico desastre provocados por autoridades irrespon- sables de los estados y municipios de nuestro país, se han presentado en los primeros tres lustros del siglo XXI. Debe decirse que el fenómeno de la irresponsabilidad finan- ciera subnacional no ha sido privativo de México, sino que se ha experimentado en varias democracias de otras partes del mundo, entre ellas las estatales norteamericanas. Como reacción a este fenómeno de irresponsabilidad política varios estados de la Re- pública Norteamericana introdujeron fuertes restricciones en las constituciones estata- les a la contratación de créditos con cargo a los contribuyentes de los estados, así como al habitual recurso de gastar más que la cantidad de ingresos que se percibirá en un periodo determinado de gobierno, cláusula constitucional que se ha llamado “del pre- supuesto equilibrado” y que se propone evitar el déficit público estatal (*balance budget*).

En México en cambio el esfuerzo por inducir mayor responsabilidad en el manejo de las finanzas estatales se ha promovido a través de una ley general del Congreso de la Unión, que para estos efectos de endeudamiento local tiene su fundamento en el artículo 117, fracción VIII que venimos comentando.

En un Estado federal todas las instituciones públicas —federales, estatales y mu- nicipales— deben contribuir al crecimiento y estabilidad de la economía, que es con-

dición del bienestar social nacional y de cada una de las sociedades políticas estatales. El gasto agregado del país repercute en diferentes variables de la economía nacional, entre ellas el nivel de inflación, el que a su vez condiciona el monto de ahorro e inversión productiva y por consiguiente del crecimiento de la economía, de las fuentes de trabajo y de la capacidad adquisitiva de los satisfactores sociales que genera la actividad productiva. Por esta importante serie de relaciones causales las cuentas de la economía nacional son de la incumbencia de todos los mexicanos.

El Estado mexicano debe intervenir con los instrumentos regulatorios y de planeación del ingreso y gasto agregado para contribuir conjuntamente con los mecanismos del mercado para mantener sanas las variables que inciden en el desarrollo de la economía nacional. Ahora bien, los instrumentos de política económica más poderosos están situados en el ámbito competencial del gobierno federal. Pero ello no quiere decir que las autoridades de los estados, independientemente del color político de su gobierno, deban dejar de contribuir al propósito de mantener una economía nacional sana como una responsabilidad pública propia.

El principio de lealtad federal exige a todos los estados de la Federación ejercer las competencias constitucionales estatales en materia financiera no sólo velando por los intereses locales sino también por los del resto de la Unión federal. El principio constitucional no escrito de lealtad federal implica el deber de observar una conducta solidaria con el resto del país que sobrepasa el mínimo legal requerido al ejercer las competencias propias; no basta con no salirse del marco de competencias propias, sino que hay que ejercerlas pensando también en su impacto con respecto a competencias que pertenecen al Gobierno federal o a los de otros estados.

La regulación del comercio del tabaco y del consumo de alcohol

Corresponde ahora pasar al comentario de la fracción IX, así como del último párrafo del artículo 117. En la fracción IX se establece la prohibición absoluta a los estados de gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o en cuotas mayores a las que el Congreso de la Unión autorice. Dicha fracción debe leerse en conexión con la fracción XXIX del artículo 73, al cual viene a perfeccionar como una competencia del Congreso de la Unión.

Por último el párrafo final del artículo 117 habilita y, más aún, obliga a los poderes legislativos federal y de los estados, a intervenir en el problema de salud pública que constituye el alcoholismo, dictando al efecto las leyes que se estimen oportunas y necesarias.

Bibliografía

ADAIR, Douglas, "That Politics may be Reduced to a Science, David Hume, James Madison, and the Tenth Federalist", en *Huntington Library Quarterly*, núm. 20, 1957.

- ADAMS, Willi Paul, *The First American Constitutions; Republican Ideology and the Making of the State Constitutions in the Revolutionary Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980.
- AMES, R.A. y H.C. Montgomery, “The Influence of Rome in the American Constitution”, en *Classical Journal*, vol. XXX, 1934.
- BAILLYN, Bernard, “Political Experience and Enlightenment Ideas in Eighteenth Century America”, en *American Historical Review*, vol. 67, 1961-1962.
- , *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, IIJ-UNAM, 2016.
- , *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, IIJ-UNAM, 2005.
- , “La teoría política de la República federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la Ilustración norteamericana”, en Nuria González Martín (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, IIJ-UNAM (en prensa programa editorial 2006).
- BASSOLS COMA, Martín, “Las competencias de las comunidades autónomas en materia económica y la libertad de empresa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982.
- , *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1985.
- BLICKSILVER, Jack, *Views on U.S. Economic and Business History*, Atlanta, Georgia State University, 1985.
- BRANSON, Roy, “James Madison and the Scottish Enlightenment”, en *Journal of the History of Ideas*, vol. XL, 1979.
- BRYCE, James, *El gobierno de los estados de la República norteamericana*, Madrid, España, La Moderna Editorial (s.f.).
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, IIJ-UNAM, 2002.
- , y Jorge Carpizo, *Derecho constitucional*, México, Porrúa/UNAM, 2003.
- CARNOY, Martin, *The State & Political Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- CARPIZO MACGREGOR, Jorge, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*, México, IIJ-UNAM, 1971.
- CORWIN, Edward Samuel, *The Constitution and what it Means Today*, 13a. ed., Princeton, Princeton University Press, 1973.
- DIAMOND, Martin, “Democracy and the Federalist: A Reconsideration of the Framers Intent”, en *American Political Science Review*, vol. LIII, 1959.
- , “The Ends of Federalism”, en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 3, 1974.
- , “What the Framers Meant by Federalism”, en Robert A. Goldwin (ed.), *A Nation of States. Essays on the American Federal System*, 2a. ed., Chicago, Rand Macnally College Publishing Co., 1974.
- , “The Federalist on Federalism: Neither a National nor a Federal Constitution, but a Composition of Both”, en *The Yale Law Journal*, vol. 86, 1977.
- , “Decent, Even Though Democratic”, en Robert A. Goldwin y William A. Schambra (eds.), *How Democratic is the Constitution?*, Nueva York, Rowman & Littlefield, 1980.
- , “El federalista”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, 2a. reimp. de la 1a. ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- DODD, Walter F., “The Function of a State Constitution”, en *Political Science Quarterly*, vol. XXX, 1915.
- , “Implied Powers and Implied Limitations”, en *Yale Law Journal*, vol. XXIX, 1919.
- ELAZAR, Daniel J., “Federalismo”, en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, vol. IV, Madrid, Aguilar, 1972.
- , “Confederation and Federal Liberty”, en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, 1982.
- FELLMAN, David, “What should a State Constitution Contain?”, en W. Brooke Graves (ed.), *Major Problems in State Constitutional Revision*, Chicago, Public Administration Service, 1960.
- FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional. México*, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?”, en *reforma judicial. Revista Mexicana de Justicia*, julio-diciembre de 2003.
- y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003.
- FREEMAN, Edward A., *The History of Federal Government in Greece and Italy*, Nueva York, Mac-Millan Press, 1893.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Economics in Perspective. A Critical History*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1987.
- GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, FCE-AGN, 1999.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 3a. ed., México, IIJ-UNAM, 2003.
- (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México, UNAM, 2003.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel y José Luis Cascajo Castro, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.
- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, IIJ-UNAM, 1995.
- GÓMEZ ARBOLEYA, Enrique, “La polis y el saber de los helenos”, en *Revista de estudios políticos*, núm. XLV, 1a. época, 1952.
- GRAD, Frank P., “The State Constitutions: Its Function and Form for our Time”, en *Virginia Law Review*, vol. 54, 1968.
- GRAVES, Brookes W., *American State Government*, 4a. ed., Boston, D.C. Company, 1953.
- GUMMERE, Richard M. y John Dickinson, “The Classical Penman of the American Revolution”, en *Classical Journal*, vol. 53, 1956.
- HAMILTON, Alexander, John Jay y James Madison, *El Federalista*, trad. e intro. Gustavo R. Velasco, 27a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- HEILBRONER, Robert L., *The Making of Economic Society*, 10a. impr., Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965.
- JAEGER, Werner, “Alabanza de la ley. Los orígenes de la filosofía del derecho y los griegos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 67, 1a. época, 1953.
- , *Paideia*, trad. Joaquín Xirau y Wenceslao Roces, 10a. reimp., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- KENYON, Cecilia (ed.), *The Antifederalist*, 2a. ed., Boston, Northeastern University Press, 1985.
- LARSEN, Jakob A.O., “Sparta and the Ionian Revolt: A Study of Spartan Foreign Policy and the Genesis of the Peloponnesian League”, en *Classical Philology*, vol. XXVII, 1932.

- _____, “The Constitution of the Peloponnesian League”, en *Classical Philology*, vol. XVIII, 1933.
- _____, “The Constitution and Original Purpose of the Delian League”, en *Harvard Studies in Classical Philology*, vol. LI, 1940.
- LENAERTS, Koen, “Constitutionalism and the many Faces of Federalism”, en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 38, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964.
- LOWENTHAL, David, “Montesquieu”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *Historia de la filosofía política*, trad. Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez y Juan José Utrilla, 2a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- LUTZ, Donald, “The Purposes of American State Constitutions”, en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 1, 1982.
- MACDONALD, Austin F., *American State Government*, 2a. reimp., Nueva York, Thomas Y. Crowell Co., 1935.
- MCLAUGHLIN, Andrew C., *A Constitutional History of the United States*, Nueva York, Appleton Century Crofts, 1935.
- MILES, Edwin A., “The Young American Nation and the Classical World”, en *Journal of the History of Ideas*, vol. XXXV, núm. 2, 1974.
- MORGAN, Edmund, “Safety in Numbers: Madison, Hume and the Tenth Federalist”, en *Huntington Library Quarterly*, núm. 49, 1986.
- MULLETT, Charles F., “Classical Influences of the American Revolution”, en *Classical Journal*, vol. 35, 1939.
- OSTWALD, Martin, *Autonomía: Its Genesis and Early History*, Washington, Scholars Press, 1982.
- PETRACCA, Mark P., “Rotation in Office: The History of an Idea”, en Gerald Benjamin y Michael J. Malbin (eds.), *Limiting Legislative Terms*, Washington, Congressional Quarterly, 1992.
- RABASA, Óscar, *El derecho angloamericano*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982.
- RANNEY, Austin, “Political Engineering in American Culture”, en *The American Political Science Review*, vol. 70, 1976.
- RAVOKE, Jack, “The Legacy of the Articles of Confederation”, en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, 1982.
- RODRÍGUEZ, Daniel B., “State Constitutional Theory and Its Prospects”, en *New Mexico Law Review*, vol. 28, 1998.
- SÁNCHEZ AGESTA, José Luis, *Constitución y economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, Madrid, Centro de Estudios y Comunicaciones Económicas-Edersa, 1977.
- SCHAMBRA, William (ed.), *As Far as Republican Principles will Admit: Essays by Martin Diamond*, Nueva York, AEI Press, 1992.
- SCHEIBER, H.N., “Federalism and the American Economic Order, 1789-1910”, en *Law and Society*, vol. 10, 1976.
- SCHWARTZ, Barry, “George Washington and the Whig Conception of Heroic Leadership”, en Daniel J. Elazar y Ellis Katz (eds.), *American Models of Revolutionary Leadership*, Boston, University Press of America, 1992.
- SECONDAT, Charles, barón de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, trad. Anne M. Cohle, Basia C. Miller y Harold Stone, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- _____, *Considerations of the Greatness of the Romans and their Decline*, trad. David Lowenthal, Ithaca, Cornell University Press, 1968.

- SERNA DE LA GARZA, José María, “Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas”, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro Frías*, México, IJ-UNAM.
- y Diego Valadés, *Federalismo y regionalismo*, México, IJ-UNAM, 2005.
- SMITH, Thomas, “The Rule of Law and the States: a New Interpretation of the Guarantee Clause”, en *The Yale Law Journal*, vol. 93, 1984.
- SPIEGEL, Henry William, *The Growth of Economic Thought*, 3a. ed., Durham, Duke University Press, 1991.
- STAMPP, Kenneth M., “The Concept of a Perpetual Union”, en *Journal of American History*, vol. 65, 1978.
- TARR, Alan G., *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1803-1973*, México, Porrúa, 1973.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985.
- VALADÉS, Diego, “Reflexiones sobre el federalismo mexicano”, en *Este País*, núm. 157, 2004.
- VV.AA., *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.
- VOGEL, Juan J., “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en Juan Vogel *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996.
- WECHSLER, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, en *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954.
- WEST, Willis Mason, *The Ancient World: from the Earliest Times to 800 A.D.*, Boston, Allyn and Bacon, 1913.
- WIECECK, William, *The Guarantee Clause of the U.S. Constitution*, Ithaca, Cornell University Press, 1972.
- WILLIAMS, Robert, “Experience must be our Only Guide. The State Constitutional Experience of the Framers of the Federal Constitution”, en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 15, 1988.
- , *State Constitutional Law. Cases and Materials*, 3a. ed., Charlottesville, Lexis Law Publishing, 1999.
- WILSON, Woodrow, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, trad. Federico González Garza, México, Cultura, 1922.
- WOOD, Gordon S., “The Democratization of Mind in the American Revolution”, en Robert E. Horowitz (ed.), *The Moral Foundations of the American Republic*, Charlottesville, University Press of West Virginia, 1986.
- , *The Creation of the American Republic 1776-1787*, Chapel Hill, Carolina del Norte, 1998.
- YARBROUGH, Jean, “Madison and Modern Federalism”, en Robert A. Goldwin y William A. Schambra (eds.), *How Federal is the Constitution*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1987.

Artículo 117

Trayectoria constitucional

Primera reforma

117

Diario Oficial de la Federación: 24-X-1942

XXXVIII LEGISLATURA (1-IX-1940/31-VIII-1943)

Presidencia de Manuel Ávila Camacho, 1-XII-1940/30-XI-1946

Limita a los estados a gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco conforme a las disposiciones del Congreso. Reubicación del párrafo último de la fracción VIII que pasa a formar el segundo párrafo de la fracción IX.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 30-XII-1946

XL LEGISLATURA (1-IX-1946/31-VIII-1949)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1-XII-1946/30-XI-1952

Restringe a la finalidad de los empréstitos estatales y municipales a la ejecución de obras rentables.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Deroga la prohibición a los estados para expedir patentes de corso y de represalias.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 21-IV-1981

LI LEGISLATURA (1-IX-1979/31-VIII-1982)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Amplía la disposición que prohíbe a los estados emitir títulos de deuda pública, al precisar la imposibilidad de éstos de contraer obligaciones o empréstitos con naciones, sociedades o particulares extranjeros.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 25-V-2015

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

La reforma establece la prohibición que tendrán los estados y los municipios para contraer obligaciones o empréstitos si éstos no se destinan a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento reestructura.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, de acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “entidades federativas”.