

102
91.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**PROPUESTA DE MODERNIZACION DEL MARCO
JURIDICO DE LA DEUDA PUBLICA LOCAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GERMAN CRUZ SILVA**

ASESOR: LIC. OTONIEL SORIA MENDCZA

MEXICO

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS :

A mis padres Ma. Del Carmen y Vicente por su amor, su fé en mis sueños y el sacrificio diario que hoy se ve culminado.

A mis hermanos : Vicente y Letty, Eduardo y Marisol, Erika y Victor. Compañeros de este viaje en la vida que juntos seguiremos recorriendo hasta el final.

A Ariadna Estefanía y a Monserrat, por permitirme ejercer el amor y cariño de tío.

A mi padrino Rubén por los muy gratos momentos de alegría que hemos compartido y los que vendrán.

A mis amigos, por su compañía y apoyo en esta odisea cotidiana, mágica y misteriosa.

Al distinguido maestro universitario Lic. Otoniel Soria Mendoza, que tuvo a bien dirigir el presente trabajo brindándome su profesionalismo y experiencia en la realización del mismo.

A mis profesores y a mi Universidad Nacional Autónoma de México Campus Aragón, por la formación recibida, permitiéndome servir a mi país con la capacidad y empeño necesario.

Al honorable sínodo que tuvo a bien examinar mi trabajo y enriquecerlo con sus atinados comentarios.

Índice

Introducción	i
CAPITULO I	
CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA DEUDA PUBLICA	
1.1 Concepto de Deuda Pública	1
1.2 Distinción entre Empréstitos, Créditos y Financiamiento	18
1.3 Concepto de Inversión Pública Productiva	32
1.4 Sujetos de la Deuda pública	39
CAPITULO II	
EL MARCO JURIDICO DE LA DEUDA PUBLICA LOCAL	
2.1 Breve referencia al endeudamiento del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal	42
2.2 Evolución legislativa de la Fracción VIII del artículo 117 Constitucional	47
2.3 Marco Constitucional Local de la Deuda Pública	57
2.4 Marco Legal Local de la Deuda Pública	62
2.5 Aspectos Jurídicos Fundamentales en la Contratación de Deuda	79
CAPITULO III	
LA DEUDA PUBLICA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.	
SU RELACION CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	
3.1 Análisis Jurídico del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal	88
3.2 El Registro de la Deuda Pública Local. Problemática y Perspectivas	103
3.3 Inobservancia del Mandato contenido en la Fracción VIII del artículo 117 Constitucional	111
3.4 Rezago Legislativo en materia de Deuda Pública	117

CAPITULO IV
PROPUESTA DE MODERNIZACION DEL MARCO JURIDICO
DE LA DEUDA PUBLICA LOCAL

4.1 Necesidad de Adecuación de la Legislación Local en el marco de las Finanzas Públicas	123
4.2 La Modernización Integral del Marco Jurídico de la Deuda Pública Local	127
4.3 Hacia la Uniformidad del Marco Jurídico del la Deuda Pública Local	131
4.4 Marco Conceptual de una Legislación Local Tipo en materia de Deuda Pública.	134
CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFIA	156

INTRODUCCION

La crisis económica por la que atraviesa nuestro país en los últimos años, ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de plantear transformaciones de fondo al tradicional esquema de endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales, tanto por lo que respecta a su capacidad financiera, como por lo que respecta a la modernización de su marco jurídico.

En este sentido, modernizar entraña la tarea de efectuar ajustes en el orden legal estableciendo normas más acordes con la realidad, lo que supone desde luego, la labor de legislar dinámicamente, pues la realidad siempre está sujeta a cambios.

En materia de deuda pública, la fracción VIII, del artículo 117 de nuestra Carta Magna, establece la prohibición absoluta para Estados y Municipios en lo concerniente a la contratación de crédito externo, al tiempo que establece las bases conforme a las cuales dichas entidades podrán acceder al crédito público interno, lo que supone la facultad para legislar en el ámbito local lo concerniente a la contratación de la deuda pública.

Si bien esta facultad recae en las legislaturas locales, existe hoy en día un marcado rezago en esta importante materia, caracterizado fundamentalmente por la heterogeneidad de conceptos y mecanismos en el manejo de la deuda, lo que ha generado problemas tanto de orden financiero como jurídico.

Esta situación pone de relieve la importancia de impulsar la modernización del marco jurídico local en materia de deuda pública, a fin de hacer efectiva la facultad consagrada en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, conforme a la cual las legislaturas locales establecerán las bases de contratación de endeudamiento de Estados y municipios.

De esta forma, el Capítulo I del presente trabajo parte de un análisis de los conceptos jurídicos fundamentales en la contratación de la deuda pública, con la finalidad de tener una visión clara de tan importante materia, así como de los sujetos que intervienen en la celebración de este tipo de operaciones.

En el capítulo II se estimó conveniente referirse brevemente al endeudamiento del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal, a fin de conocer el grado de desarrollo normativo de estos niveles de gobierno. De la misma manera, se consideró necesario referirnos a la evolución legislativa de la fracción VIII del artículo 117 Constitucional, por ser la norma base de nuestro estudio. Un aspecto sustancial, lo constituye el desarrollo de la parte relativa al Marco Constitucional y Legal Local en materia de Deuda Pública, que nos permite establecer con meridiana claridad el desarrollo normativo de Estados y Municipios en esta materia.

El capítulo III se refiere a la relación que existe entre el endeudamiento público y las participaciones que en ingresos federales reciben Estados y Municipios, considerando aspectos sustanciales como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el registro de la deuda garantizada con participaciones, la inobservancia del mandato contenido en la fracción VIII del artículo 117 constitucional y el rezago legislativo que hoy en día acusan estos niveles de gobierno.

Finalmente, el Capítulo IV propone la modernización del marco jurídico de la deuda pública local, considerando las cada vez más evidentes necesidades de adecuación y de uniformidad, sugiriendo la adopción de un marco conceptual que permita hacer frente a la problemática referida, al tiempo que sirva de modelo para que las legislaturas locales emprendan los procesos legislativos conducentes a la modernización integral de dicho marco.

El objetivo del presente trabajo, no es sólo el de exponer la problemática existente en la materia a nivel nacional, sino el de proponer un conjunto de medidas que propicien el mejoramiento y modernización del marco jurídico de la deuda pública local.

Un marco jurídico moderno, permitirá hacer efectiva la autonomía de los Estados y Municipios en el manejo y control de la deuda pública, superando el estado actual de las cosas que desde hace ya mucho tiempo los ha dejado sujetos del vertiginoso vaivén de las finanzas públicas.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE LA DEUDA PUBLICA

1.1 Concepto de Deuda Pública

Para dar cumplimiento a sus fines, prácticamente todos los gobiernos realizan en principio el ejercicio equilibrado de los recursos ordinarios destinadas al gasto público; en otras ocasiones, recurren a la vía del crédito público, cuando los requerimientos del gasto imponen la necesidad de contar con fuentes adicionales de financiamiento. En este sentido, la contratación de deuda pública constituye una importante fuente de financiamiento de obras y servicios, que habrán de ejecutarse de inmediato y cuyo pago se diferirá en el tiempo.

Destacados autores han explicado de muy diversas maneras el concepto de deuda pública, en ocasiones para referirse genéricamente a la actividad financiera del Estado, o bien, para acotarla a la adquisición de compromisos gubernamentales de pago de créditos contratados por diversos conceptos.

Así por ejemplo, Benjamín Retchkiman Kirk en su libro "Introducción al Estudio de la Economía Pública" indica que: "El término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales".¹

Por su parte, el maestro Héctor B. Villegas señala que "la Deuda Pública consiste en la obligación que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstito".²

El maestro José María Martín, en su obra "Introducción a las Finanzas Públicas", establece que "la deuda pública es la constituida por el conjunto

¹Retchkiman Kirk, Benjamín, "Introducción al Estudio de la Economía Pública". Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pág.235

²Villegas, Héctor B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Tomo II, 3a. edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979, pág. 201

de diversos empréstitos emitidos y colocados por el Estado, en diferentes fechas, y todavía no reembolsados. No comprende, por tanto, los compromisos del Estado que derivan de otro tipo de obligaciones; por ejemplo, sueldos, pensiones, depósitos, contratos administrativos, etc. El importe de la deuda pública figura en el pasivo y su volumen constituye un importante elemento para el balance patrimonial del Estado".³

El autor Enrique Fuentes Quintana, apunta que "Deuda Pública en un ingreso por cuenta de capital que permite financiar las actividades del Estado y como tal ingreso público detenta la importancia que lógicamente se deriva de las posibilidades ofrecidas a la Hacienda del Estado"; y sigue diciendo acerca de las características que distinguen a la deuda de otros ingresos: "Tal característica no es otra que su naturaleza voluntaria, en contra del carácter coactivo que revisten las otras formas destacadas de ingresos de la misma naturaleza. Al penetrar el Estado en el mercado de dinero o de capitales ofrece valores al público en forma similar a como lo realizarían unidades económico-privadas, gozando el público ahorrador, y eventual prestamista del Estado, de plena libertad para adquirir o no tales títulos de acuerdo con sus valoraciones personales".⁴

En la revista Trimestre Fiscal No. 10, editada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, se define a la deuda pública como "el resultado de la acumulación neta de déficit y superávit que han ocurrido en el pasado. La deuda crece en el tiempo cuando los egresos del gobierno superan a los ingresos y decrece cuando los ingresos exceden a los egresos. Los presupuestos determinan el equilibrio o desequilibrio entre los ingresos y egresos, y por lo tanto determinan la evolución de la deuda pública en el tiempo".⁵

³Martín, José María. "Introducción a las Finanzas Públicas", 2ª. edición, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1987, págs. 229-230

⁴Fuentes Quintana, Enrique. "Hacienda Pública, Introducción, Presupuesto y Efectos Económicos de Gastos e Ingresos Públicos", Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Madrid, España, 1971, pág. 193.

⁵Revista Trimestre Fiscal Num. 10. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Guadalajara, Jalisco, 1994, pág. 73

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala que “Reciben la denominación de deuda pública aquellas obligaciones contraídas por los Estados a cambio de capitales que se les anticipan o que reciben en préstamo de clases diversas”.⁶

El Diccionario de Banca y Bolsa establece que “la deuda pública está constituida por el conjunto de capitales que el Estado recibe en concepto de préstamo, a fin de satisfacer aquellas necesidades colectivas a que no pueda atender con los recursos ordinarios”.⁷

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la deuda pública “es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas y privadas). La deuda pública es diferentemente considerada y calculada por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las del sector público de empresas nacionalizadas, agencias públicas, gobiernos provinciales y municipales”.⁸

Tratando de sintetizar los conceptos vertidos anteriormente, es viable afirmar que la deuda pública está constituida por las obligaciones derivadas de la utilización del crédito público como recurso financiero, que el Estado contrae con el fin de atender a las necesidades colectivas, cuando los recursos ordinarios no son suficientes para responder a dichas necesidades. Por lo tanto, la Deuda Pública es el total de préstamos que recibe el Estado para satisfacer sus necesidades.

A fin de profundizar en el tema, resulta conveniente referirse a algunos antecedentes, posiciones doctrinales, clasificaciones y definiciones que se desarrollan a continuación.

⁶Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VIII, Editorial Bibliográfica Anco, Buenos Aires, Argentina, 1973, pág. 789

⁷Beltrán, Lucas. “Diccionario de Banca y Bolsa”, 2ª edición, Editorial Teide, Barcelona, España, 1989, pág. 96

⁸Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Diccionario Jurídico Mexicano”, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1994, pag. 1128

ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA

La concepción actual de la deuda pública tiene como antecedente un proceso relativamente largo, que tuvo su origen en el desarrollo del crédito privado, que apoyó a los gobernantes, con base en su crédito personal, para crear el poder y mantenerse en él. En estos casos, el préstamo lo efectuaban personas que poseían un capital considerable, lo hacían a título personal y bajo su propio riesgo, al no pactarse intereses y ni siquiera en ocasiones la recuperación del principal; la idea básicamente consistía en obtener a cambio del préstamo, privilegios políticos y algunas ventajas económicas.

Al respecto, el maestro José María Martín señala: “Con especial referencia al crédito público, observamos una absoluta falta de auténticos antecedentes. Los pocos que a veces se cita- por ejemplo, el préstamo obtenido por el rey inglés Enrique V, en 1416, de parte de banqueros flamencos, previo ofrecimiento de tres principales reales en calidad de rehenes- en realidad no son tales, puesto que se trataba de préstamos personales a determinado monarca, es decir, concedidos en atención a su crédito personal, y no en mérito de un supuesto y hasta entonces desconocido crédito público”.⁹

Como estos préstamos no eran al Estado, sino a los gobernantes a título personal, las posibilidades de pago se consideraban casi nulas, ya que además imperaba en la época un desorden y falta de regulación en lo que a ingresos tributarios se refiere. Algunos autores señalan que “Los préstamos entre los Estados de la antigüedad se hacían muy difíciles por el procedimiento de la bancarrota frecuente que se producía con el advenimiento de un nuevo soberano; el impuesto no existía como fuente de recursos regulares y se daba con frecuencia el repudio de la deuda”.¹⁰

Esta forma del crédito privado subsistió hasta casi el fin del siglo XVIII, desapareciendo por sus irregularidades y características *sui generis*. Es hasta el fin de la Primera Guerra Mundial que surgen nuevas formas del crédito a los gobernantes, época en que se desarrollaron los principios que distinguían al crédito público del privado.

⁹Martín, José María. Ob. Cit., págs. 230-231

¹⁰Villegas, Héctor B. Ob. Cit., pág. 204

Al surgir esta separación, en la que claramente se distinguió entre el crédito personal al gobernante del crédito al Estado propiamente dicho, hubo por vez primera permanencia y confianza en la deuda, que hasta entonces adquirió el carácter de "pública". De acuerdo con dicha característica, a la deuda no le afectarían los cambios de gobierno, además de que auténticamente se cumplirían sus fines al destinarse al financiamiento del gasto público.

Estas características dan origen a las primeras bolsas de valores del mundo, facilitando la comercialización de valores de toda clase, el mejoramiento de las técnicas de emisión, la amortización y la conversión, pero fundamentalmente, la regulación de ingresos adecuados al Estado por medio de tributos y derechos, para dar cumplimiento al servicio regular de la deuda:

"A partir del siglo XIX los Estados se organizan jurídicamente, la gestión administrativa mejora, los recursos pasan a ser permanentes, elásticos y productivos, y la noción sobre la responsabilidad del Estado adquiere relevancia; a ello se suma el gran desarrollo de los valores mobiliarios y el nacimiento de bolsas y mercados para esos valores, todo lo cual es factor decisivo para que adquiera auge el crédito público".¹¹

Hasta antes del siglo XIX, el origen del financiamiento para hacer frente a los egresos públicos, por excelencia fueron los impuestos; pero a medida que las sociedades se desarrollaron, esa estructura financiera fue cediendo ante las nuevas formas de financiamiento como son los empréstitos lo que se prevé en los presupuestos de egresos.

MARCO DOCTRINARIO

Diversos autores estudian el tema desde diferentes puntos de vista, básicamente por lo que hace al papel que debe desempeñar la deuda pública en el Estado; es decir, definen las condiciones básicas que aconsejan la utilización de la misma, y el papel que debe atribuirse en la financiación de la actividad del Estado y en la política económica en general.

¹¹Id.

Los criterios que al respecto se han sostenido son diferentes y llegan inclusive a ser contradictorios; de ahí la dificultad para definir cual de ellos es el más adecuado para los fines del Estado. A continuación se expondrán brevemente las doctrinas existentes, mismas que en términos generales, se agrupan en tres posiciones:

- a) La Posición Clásica; sustentada por Adam Smith, cuya influencia abarcó de 1776 a 1936.
- b) La Posición del Enfoque de "La nueva ortodoxia"; que inició del análisis crítico de Keynes a la teoría clásica, apoyado por Hansen y Lerner, sustituyendo en su influencia a la propia tesis clásica, desde 1945 a 1958.
- c) La posición que revisa, los argumentos de la nueva ortodoxia, auspiciada por Buchanan en su publicación "Principios de la Deuda Pública" en 1958, de la que se perfilan dos posiciones:
 - 1) La de aquellos hacendistas que propugnan una sustitución de la "nueva ortodoxia" de la deuda pública; y
 - 2) La de aquellos que sostienen que la "nueva ortodoxia" tiene sólo algunas afirmaciones importantes, pero que no pretenden modificar las conclusiones alcanzadas por dicha teoría.

a) Posición Clásica.

Esta corriente comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios de siglo XX. Los clásicos son representados por Adam Smith, cuyas ideas están constituidas por un tema central, que señala que las actividades gubernamentales son un factor económico y externo, que modifica las relaciones de ingresos y precios de un sistema económico de empresa privada. Algunos de sus seguidores como Say, afirman que la

expansión de la deuda pública no determina incrementos en la circulación monetaria porque al contraer deudas, el Estado ha tomado dinero de los prestamistas.

Al respecto, Gerardo Gil Valdivia señala:

"Para esta posición, se justificaba el uso de la deuda pública en los casos siguientes: para financiar los gastos públicos autoliquidables. En sentido estricto, los proyectos autoliquidables se pueden entender como inversiones en empresas públicas que generen ingresos para pagar el servicio de la deuda contraída con su financiamiento. En este sentido económico-privado, no existe ningún problema. Otra interpretación es la económico-política. Desde esta perspectiva, hay inversiones del Estado que no pueden captarse mediante el sistema de precios, porque son economías externas que se disfrutan por toda la comunidad de forma gratuita, lo cual permite reducir los costos de las empresas o los gastos de consumo de las familias; a su vez, esto incrementa el ingreso nacional, pero no son vendibles en el mercado mediante el sistema de precios. Más bien, son proyectos de gasto que aumentan la renta futura y por lo mismo, la base impositiva. En consecuencia, estos proyectos permiten pagar el servicio (intereses y amortizaciones), sin que se requiera aumentar los impuestos".¹²

En términos generales, la posición clásica proveía la utilización de la deuda pública como fuente financiera, en los siguientes casos:

1) Para financiar los gastos públicos autoliquidables, es decir, cuando permite generar una corriente de bienes futuros que, enajenados en el mercado a través del sistema de precios, produzcan una corriente de ingresos futuros con los que se atenderán los pagos de intereses y la devolución del principal de la deuda; o bien cuando generan sólo renta (producen bienes y servicios), pero que no se captan por medio del sistema de mercado; estos servicios originan economías que se disfrutan por toda la población en forma gratuita, lo que repercute en la reducción de los gastos de consumo de las familias, y acrecienta la renta nacional. Esta postura considera que existe similitud entre

¹²Gil Valdivia, Gerardo. "Fuentes de Financiamiento" en "Financiamiento del Gasto Público", Editorial Trillas, México, 1988, pág. 49.

deuda pública interior y deuda privada ya que la autoliquidabilidad, es un mandato para quien debe cumplir cualquiera de las dos deudas.

2) Para evitar las “fricciones” en la tributación; es decir, evitar los efectos secundarios que los impuestos pueden ocasionar en la vida económica, tal como la disminución de la capacidad productiva del país, mediante la reducción de la presión tributaria, y en especial si sus aumentos se producen de manera gradual; siendo éste el momento propicio para que entre en acción el papel de la deuda pública, puesto que su emisión permite cubrir los aumentos discontinuos y extraordinarios del gasto y repartir el costo de su financiación a lo largo del tiempo; amortiguando los saltos de la tributación alternativa, que se darían, en el caso de que no se cubrieran por la deuda, esos incrementos discontinuos de los gastos públicos.

3) Para financiar gastos extraordinarios, evitando los efectos desfavorables sobre la distribución de la renta nacional. El crecimiento discontinuo en el gasto público, en muchas veces puede ser imperativo, como en el caso de alguna emergencia extraordinaria, ya sea por invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; se hace necesaria la contribución de todos para financiar el gasto, de tal manera que de cubrir mediante imposición tributaria, podría alterarse la distribución de la renta al exigir a las clases populares un esfuerzo desproporcionado a su capacidad de pago; por ello la conveniencia de la deuda pública forzosa, la cual se suscribe por todos los perceptores de rentas.

4) Para trasladar sobre generaciones futuras la carga del gasto financiero, distribuyendo así la carga a lo largo del tiempo entre distintas generaciones, utilizándose de hecho para evitar las injusticias excesivas a la generación actual, ya que si ésta goza sólo parte de los beneficios, después no sería justo exigirle el pago correspondiente del total de impuestos.

b) Posición del Enfoque de la Nueva Ortodoxia de Keynes.

Keynes revolucionó el pensamiento económico con su obra “Teoría General” y entre otras aportaciones, plantea bajo otra perspectiva el enfoque de la deuda pública, que aprovecharon Hansen y Lerner para construir la nueva concepción de la deuda pública, siendo aceptada a tal grado, que un autor

denominó “la nueva ortodoxia”, y que no era otra cosa que la utilización de este medio financiero al servicio de la política de ocupación plena de los recursos productivos.

Hansen señala que una caída de la eficacia del capital, provocará caídas sucesivas en los procesos de inversión, lo que obliga al Estado a aumentar sus gastos públicos para sostener el nivel de ocupación. Este hecho se corresponde con la creación de excesos de ahorro. Ahorro que debe tener su salida a través de nuevos títulos, debiendo cumplir, en consecuencia la deuda pública, el papel de llenar el vacío entre la oferta de disponibilidades de ahorro y la poca demanda por parte de las empresas al ser éstas autofinanciables.

“Hansen va más allá y favorece la permanente utilización de la deuda pública, en virtud de que la caída en la eficacia marginal de capital provocará bajas sucesivas en los procesos de inversión, lo que, en consecuencia, obligará al Estado ha incrementar el gasto público para mantener el nivel de ocupación”.¹³

Lerner asegura que la deuda pública interior no es semejante a una deuda privada; ya que cuando una persona debe, le debe a un tercero, o sea que su deuda es externa; en cambio, en el caso de la deuda pública interior, el Estado debe a los ciudadanos y dentro del mismo Estado, no existe acreedor externo, ya que la Deuda se la deben los mismos ciudadanos entre sí, y por eso el pago de intereses y la devolución del principal es tan sólo un cambio de dinero de los bolsillos de unos ciudadanos a otros.

Asimismo, la Teoría Keynesiana sostiene que no puede trasladarse hacia el futuro el costo del gasto público que financia, ya que por ejemplo, en el supuesto de que se necesite financiamiento para una “emergencia”, se tendrán que efectuar transferencias reales al sector estatal, que son utilizadas por empresas privadas; siendo los costos-oportunidad de la financiación de esa emergencia, iguales a la producción privada que se sacrifica, por lo que la comunidad actual carga con esa renuncia a la producción, que no puede eliminarse mediante la deuda pública interior.

¹³Ibid, pág 50

Por último, se asevera por la doctrina en comento, que coinciden con la posición clásica, en el aspecto relativo a que existen diferencias entre deuda pública interna y externa, ya que mientras la primera origina gastos de transferencia, la segunda origina gastos reales.

c) Posición que revisa los argumentos de la nueva ortodoxia.

James M. Buchanan afirma que la nueva concepción de Keynes, denominada "Nueva Ortodoxia", parte de viejas ideas, que datan del siglo XVIII como las de Melon, Voltaire, Ricardo, Wicksell, Dietzel y Wagner, quienes tienen coincidencia teórica con las tesis de la "nueva ortodoxia".

La postura de Buchanan concluye en los siguientes puntos de oposición a los alcanzados por la teoría que ataca:

1) La carga de la deuda pública se traslada sobre generaciones futuras: la inversión que hace el particular al adquirir títulos de deuda pública, no implican que la sociedad sacrifique la producción, simplemente el inversionista optó por cambiar un valor actual (su consumo presente), por una renta futura (interés), pero esto no implica ningún sacrificio personal, porque tienen como garantía de su renta en el futuro, el título de deuda pública, por lo tanto, el contribuyente en el período de realización del gasto público no sacrifica absolutamente nada puesto que él no paga impuestos por el proyecto público. La carga debe descansar entonces sobre el contribuyente en el período futuro y sobre ninguno más; es decir, la generación futura es la que soportará la carga primaria de la deuda.

2) La analogía entre deuda pública y privada es fundamentalmente acertada. Las alternativas de los particulares son correctas, pueden elegir entre invertir en una empresa privada o adquirir títulos de deuda pública. Buchanan explica como los pagos por intereses de la deuda suponen un traslado del dinero correspondiente de un bolsillo, el de los contribuyentes, depositándose en otro bolsillo, el del prestamista, que de todas maneras habría tenido la suma equivalente de dinero en su bolsillo, por lo que considera que existe analogía entre deuda pública y deuda privada.

3) La Deuda Pública Exterior y la Interior son fundamentalmente equivalentes. La elección de la deuda pública, bien sea externa o interna, debe depender básicamente del interés. De tal forma, que un flujo por concepto de renta futura, sería igual, tanto si el Estado se endeuda en el interior como en el exterior, en el supuesto de que el interés sea igual. Así, en el caso de deuda pública exterior la corriente futura de renta privada será mayor, existiendo asimismo mayores derechos futuros reales contra esa corriente real cuando se emite la deuda externa. En el caso de la deuda pública interna, la corriente futura de renta privada será menor, pero no se producirá deducción alguna contra esa renta.

Apenas publicada la obra de Buchanan, surgieron críticas a esta, especialmente referidas al hecho que él consideraba que la Deuda Pública se transfiere sobre generaciones futuras, aunque las otras dos de sus proposiciones también fueron rebatidas, pero en menor escala.

Entre algunos de estos autores que toman parte en este cuestionamiento, se encuentra el Hacendista norteamericano Carl Shoup, que habla sobre la utilidad individual que Buchanan no contempla. E. Mishan, rebate aquella posición en el punto de la existencia de una carga sobre generaciones futuras, por el establecimiento del impuesto con el fin de pagar los intereses de la deuda, argumentando que no se puede hablar de esto, ya que la deuda pública no es una carga en sí misma; que lo sea o no depende de su utilización, ya que si el Estado invierte el empréstito en actividades productivas, existirá rentabilidad, con lo cual se financiaría la carga de los intereses, no existiendo en realidad carga sobre los individuos. El maestro Hansen, le discute la identificación entre deuda pública y deuda privada, manifestando que el Estado dispone de poder impositivo, de capacidad de emisión de dinero y de otros derechos que lo convierten en deudor muy específico y distinto de los que integran la colectividad.

El resultado de estas críticas, llevó prácticamente a censurar la posición de Buchanan, siguiéndose admitiendo las conclusiones de la "nueva ortodoxia". No obstante, pronto aparecieron nuevos argumentos críticos, por lo que en un momento dado la decisión es un problema político, y debe tomarse en cada caso, atendiendo a múltiples variables y circunstancias que la teoría no puede recoger en toda su riqueza histórica.

CLASIFICACION DE LA DEUDA PUBLICA

Existen diversos criterios de la clasificación de la deuda pública, que desde luego, no todos se aplican a las formas de contratación de los empréstitos por las Entidades Federativas y Municipios, pero que por metodología, se dan a conocer. Entre ellos se cuentan las siguientes:

- 1) Clasificación según la nacionalidad de los tenedores;
- 2) Clasificación según el plazo de amortización;
- 3) Clasificación según los efectos de las actividades económicas;
- 4) Clasificación por la forma de emisión.

Una vez enunciadas los diferentes tipos de clasificaciones de la deuda pública, explicaremos brevemente cada una de las mismas.

1) Clasificación según la nacionalidad de los tenedores.

La deuda pública por su nacionalidad se divide en interna y externa, y se refiere a todo tipo de financiamiento público, incluyendo a los suscriptores o tenedores de bonos u obligaciones gubernamentales, así tenemos que:

DEUDA PUBLICA INTERNA, es aquella que es absorbida por la propia comunidad de cuyo gobierno la contrató.

Desde el punto de vista económico esta forma de deuda pública, se da cuando el dinero que le gobierno obtiene por el préstamo, proviene de la propia economía nacional, y por lo tanto es una transferencia de ahorros del sector privado al sector público.

Esto adquiere una gran importancia ya que el reembolso del capital, y el pago de intereses permanecerá dentro del país, al hacer los pagos correspondientes a los acreedores del empréstito público.

Por otro lado, cuando el Estado solicita fondos del mercado interno del país, el servicio de la deuda es cubierto en moneda igual a la que se

recibió, y no como sucede con la deuda externa, en donde se formaliza el contrato de préstamo en moneda extranjera, lo que conlleva a que el pago de intereses y la devolución del principal deba efectuarse en la misma moneda.

Por lo que hace al enfoque jurídico, Héctor B. Villegas expresa: "Desde el punto de vista jurídico, deuda interna es aquella que se emite y se paga dentro del país, siendo aplicables, por lógica, las leyes nacionales, y teniendo jurisdicción los tribunales nacionales".¹⁴

DEUDA PUBLICA EXTERNA, es aquella cuyos títulos que la representan se encuentran en poder de los ahorradores de otras naciones.

En este tipo de endeudamiento, existe un serio problema en el servicio de las mismas, porque al realizar su pago, obliga, en el caso de no tener la misma moneda, a recurrir a los mercados de cambio para adquirir la moneda extranjera necesaria; con todos los riesgos para el deudor por las influencias que afectan el valor internacional de una moneda, a lo que agregando la demanda del propio país deudor en todo caso, de esta divisa, tiende a reprimir el valor de su dinero, o a crear problemas de balanza de pagos, lo que no sucede con la Deuda Interna.

"Jurídicamente la deuda es externa cuando el pago debe hacerse en el exterior, mediante la transferencia de valores y especialmente cuando no es aplicable la ley nacional sino la extranjera".¹⁵

De conformidad con el marco jurídico vigente que regula el financiamiento público, las operaciones de crédito y la estructura del sistema financiero de nuestro país, los Estados y Municipios están limitados para contraer deuda externa.

¹⁴Villegas, Héctor B. Ob. Cit.,pág. 208

¹⁵Ibid, pág. 209

2) Clasificación según el plazo de la amortización

Conforme a este criterio referido al plazo de amortización, la deuda puede ser a corto plazo o flotante; a largo plazo o consolidada y perpetua.

DEUDA PUBLICA A CORTO PLAZO O FLOTANTE, es aquella que se contrata para resolver el desfase entre el flujo de los ingresos fiscales por un lado y el cumplimiento de los compromisos de gastos por otro. Este tipo de deuda se contrae para cubrir necesidades inmediatas, por lo que su duración es de un año o menos; sirve para eliminar desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectivo y los requerimientos monetarios inmediatos.

Jacinto Faya Viesca apunta; "la deuda a corto plazo se le ha denominado empréstito de tesorería. En la mayoría de los países, la deuda flotante constituye una forma común de empréstito. El estado por comodidad acude a este tipo de crédito debido a que le permite cumplir con ciertas formalidades legales o constitucionales en materia de gastos públicos, fundamentalmente cuando requiere urgentemente recursos"¹⁶

DEUDA PUBLICA A LARGO PLAZO O CONSOLIDADA, es aquella que se conviene en contratar el crédito para cubrirse junto con los intereses en plazo mayor de un año; pero con un plazo fijo de vencimiento. Los intereses podrán pagarse mensualmente o trimestralmente o en otros plazos, esto depende de la conveniencia del acreditado y del acreditante.

Según Héctor B. Villegas, esta clasificación carece en la actualidad de significación jurídica. "Actualmente se considera más ajustada la distinción entre deuda a largo y mediano plazo (aproximadamente treinta años en el primer caso y de tres a diez años en el segundo caso), por oposición a la deuda a corto plazo (generalmente a un año). Las primeras, o sea, las deudas a largo y mediano plazo, constituyen los empréstitos propiamente dichos, mientras que a las deudas a corto plazo se les suele denominar empréstitos de tesorería"¹⁷

¹⁶Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 195

¹⁷Villegas, Héctor B. Ob. Cit., pág. 210

Es conveniente resaltar que este tipo de deuda es más óptima para las entidades federativas que para los municipios, y se utiliza para financiar proyectos que tienen una vida útil igual o mayor que el plazo al que se concertó la deuda. El municipio en un momento dado, puede contraer una deuda consolidada, pero requiere la aprobación de la legislatura local correspondiente para su contratación, aval del gobierno del Estado, y que se prevean en el presupuesto de egresos las erogaciones destinadas al pago de la misma.

DEUDA PUBLICA PERPETUA, es aquella deuda a largo plazo, pero que no tiene fecha de “madurez”, los pagos que se hacen sólo cobran los intereses, ya que no existe definición, amortización del capital, pero esto no quiere decir que sea externa, sino que su vencimiento es a muy largo plazo. Existen inconvenientes es este tipo de deuda, tales como el hecho de que la tasa de interés puede sufrir variaciones; y por otro lado, la posibilidad de una devaluación monetaria afectaría, tanto al deudor como al acreedor.

3) Clasificación según los efectos en las actividades económicas.

Bajo este criterio se consideran 3 subclasificaciones: la primera la divide en activa, pasiva y lastre; la segunda distingue entre deuda autoliquidable y no autoliquidable; y la tercera la divide en reproductiva y de peso muerto.

PRIMERA SUBCLASIFICACION

DEUDA PUBLICA ACTIVA, es lo que contrae el Estado, y se gasta tanto directa como indirectamente para incrementar el poder productivo de la comunidad.

DEUDA PUBLICA PASIVA, es la que el gobierno destina a la prestación de servicios útiles y recreo a la población, pero que no produce por sí misma ingresos, no aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital.

DEUDA PÚBLICA LASTRE, es aquella obligación en que incurre el Estado, cuyo dinero es para un gasto que no aumenta la capacidad productiva de la comunidad, tal como sucede cuando se financian proyectos que no se terminan o quedan mal estructurados.

SEGUNDA SUBCLASIFICACION

DEUDA PÚBLICA AUTOLIQUIDABLE, existe cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas a empresas que producen un ingreso monetario, en ocasiones la utilidad que se genere puede ser igual a lo que le generaría a una firma de la iniciativa privada que se dedicara al mismo giro.

DEUDA PÚBLICA NO AUTOLIQUIDABLE, es aquella que se contrae para utilizar los dineros recibidos en préstamo, a gastos para realizar obras u ofrecer servicios que no generen ingresos monetarios o la inversión pública de este tipo de deuda se dirige a renglones como obras de riego, caminos en que no se cobre peaje y explotación de recursos naturales, y a inversiones que se canalicen hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades, como son: la educación, recreación, programas de salud y seguridad social.

Los empréstitos no autoliquidables, hacen al Estado o al Municipio correspondiente, más eficiente, y además posibilita la ventaja de obtener mayores ingresos tributarios, dadas las nuevas condiciones de infraestructura favorables, y el desarrollo que implican inversiones de este tipo; justificándose plenamente la deuda no autoliquidable que se produjo, para emplearse en inversiones públicas productivas.

TERCERA SUBCLASIFICACION

DEUDA PÚBLICA REPRODUCTIVA, se origina cuando se contrata para invertir el número obtenido en la adquisición de un bien o para sufragar gastos de alguna institución de servicios públicos, que produzca

ingresos, con los cuales se cubrirán los intereses y el principal de la deuda pública en cuestión.

DEUDA PÚBLICA DE PESO MUERTO, es la que se contrae con el fin de utilizar el activo en inversiones que no producen algún ingreso determinado pero en cambio producen estabilidad social, como el caso de gastos de ayuda a los desocupados, que eliminaría la tensión política y social que este problema acarrea. Los intereses y la amortización del principal son pagados de otras fuentes de ingreso público, principalmente de impuestos, ya que no existe un valor o activo que represente su valor.

4) Clasificación por la forma de emisión.

Conforme a esta clasificación, la deuda pública puede ser titulada y no titulada.

DEUDA PÚBLICA TITULADA, es aquella que se encuentra fragmentada o dividida en múltiples títulos de crédito de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren o puedan ser colocados en los diversos mercados de valores. Como por ejemplo de este tipo de deuda, encontramos en la emisión y colocación en el mercado de valores de dinero y de capital de bonos y obligaciones financieras, por el gobierno federal, tales como los CETES, PETROBONOS, etc, cosa que los gobiernos estatal y municipal utilizan en poca escala, debido a diversos factores: desconocimiento de las bondades de este tipo de deuda, las implicaciones que guardan, tales como su registro, autorizaciones, competitividad en el mercado de valores, etc.

DEUDA PÚBLICA NO TITULADA, es la que está formada por documentos no divisibles, que representan operaciones de gran envergadura y que sólo son accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito. Los empréstitos tramitados por las Entidades Federativas y los Municipios, mediante un contrato de crédito ante la Banca Oficial o Privada, son un ejemplo de este tipo de deuda pública.

1.2 Distinción entre Empréstitos, Créditos y Financiamientos.

La forma y fuentes de financiamiento de los gastos públicos ha variado a través de la historia, básicamente hasta el siglo XIX la fuente de financiamiento de los gastos públicos fue mediante los impuestos, pero una vez que iban evolucionando las sociedades, también evolucionó la estructura financiera, que se ve fortalecida con nuevas formas de financiamiento, entre otras: los empréstitos, los créditos, los financiamientos y emisión y colocación de bonos y obligaciones.

La idea de “financiamiento público” está inmersa en el concepto de “finanzas públicas”, porque siendo éstas un agente importante que repercute en la economía y extiende sus efectos a todas las esferas, tanto de la producción como de consumo, se refiere a los recursos monetarios e ingresos que tiene derecho a percibir en un ejercicio determinado, y la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público. Así, dentro del catálogo de fuentes de los ingresos se encuentran los “recursos del crédito público”, que no son otra cosa que el financiamiento público. Esto es consecuencia de que los Estados y los Municipios cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que permite acceder en los términos que establece la Constitución Federal, al financiamiento crediticio como fuente alterna para poder obtener recursos cuando juzguen conveniente hacerlo.

El financiamiento público, como ya se indicó, puede provenir de empréstitos, créditos, financiamientos y la emisión y colocación de bonos u obligaciones. Sobre este particular, la Ley General de Deuda Pública, en su artículo 2° señala que el financiamiento es la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos, de la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios cuyo pago se pacte a plazos y de los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

EMPRESTITOS:

Para el maestro Héctor B. Villegas, el empréstito es “la operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas y términos, y de pagar determinado interés.”¹⁸

Por su parte, el maestro Jacinto Faya Viesca establece que “el empréstito público es la operación financiera realizada bajo un régimen de Derecho Público mediante la cual el Estado recibe del mercado interno o externo una determinada suma de dinero, con la obligación por parte del Estado, de reembolsar el capital y pagar los intereses en las formas y términos pactados.”¹⁹

José María Martín en su libro “Introducción a las Finanzas Públicas” señala que “desde el punto de vista de las finanzas públicas, cuando un Estado se vale de esa confianza que inspira - es decir, hace uso de su crédito público - utiliza la técnica de emisión y colocación de títulos de un empréstito público, los cuales representan las obligaciones contraídas por el Estado a causa de préstamos monetarios recibidos de las economías de los particulares o de organismos públicos, incluso de carácter internacional.”²⁰

Según Benjamín Retchkiman, financieramente “el empréstito no es más que un medio técnico, basado en el principio de que no hay coincidencia entre la magnitud de la corriente de gasto y la de ingresos en un tiempo dado. Esto lo demuestra por ejemplo, el hecho de haber una necesidad pública de gran importancia y ante la realidad de no contar u obtener recursos a corto plazo, para hacer frente, y de que no es posible que el ciudadano aporte inmediatamente la parte proporcional que le corresponda a través de impuestos; existe la posibilidad de recurrir al empréstito público, el que se paga mediante entregas parciales, así como los intereses correspondientes: lo que representa un medio más eficaz de obtener dinero, el que se paga cobrando impuestos equitativos y justos, dotando a la economía de un

¹⁸Villegas Héctor B. Ob. Cit., pág. 210

¹⁹Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit., pág. 196

²⁰Martín, José María. Ob. Cit., pág. 229

instrumento que permite efectuar gastos, haciéndoles frente a las necesidades imperantes para satisfacerlas”²¹

El ejemplo es ilustrativo y permite establecer para el caso que nos atañe, en el sentido de que el empréstito es un contrato que celebra una Entidad Federativa, un Municipio o uno de sus organismos públicos, con una institución pública o privada, mediante el cual se recibe dinero, suscribiendo títulos de créditos u otro tipo de documentos pagaderos a plazo, independientemente de que algunas veces se emiten bonos u obligaciones de deuda pública de lo que se hablará más adelante.

El empréstito es una verdadera fuente de ingresos, que anticipa recursos futuros, y además es un medio de movilizar inmediatamente sumas que se reunirán posteriormente, de otra manera se tendría que esperar a recaudar lo suficiente para efectuar una obra que reeditaré en servicios a la comunidad, para lo cual habría que esperar posiblemente hasta varios años, de lo contrario, se pide prestado, se construye la obra, se dispone su servicio y después se paga.

“El empréstito es un instrumento poderoso que el Estado tiene a su disposición para realizar aquella obra necesaria y no sacrificar con la carga de recursos necesarios a las generaciones presentes o a las futuras. Esos recursos que el Estado recibe prestados los va liquidando durante varios años”²²

Se destacan entre los caracteres principales del empréstito el carácter voluntario y contractual de éste, es decir, el empréstito está basado sobre la voluntad del suscriptor. En términos normales, nadie está obligado a suscribirlo, sino quienes lo deseen, no sucede lo mismo con los ingresos que obtienen las Entidades y Municipios a través de los impuestos, y el contribuyente no tiene la alternativa de aceptarlos o no, ni puede rechazarlos, sólo tiene que cubrirlos.

Por otra parte, el dinero del empréstito no se pierde, como sucede con los impuestos, que una vez pagados al Estado, el contribuyente jamás los recobraré en efectivo, en cambio el dinero del empréstito, será reembolsable,

²¹Retchkiman Kirk, Benjamín. Ob. Cit., pág. 236

²²Faya Viesca, Jacinto, Ob. Cit., pág. 183

salvo en el caso de los denominados "empréstitos perpetuos" en los que, únicamente se continúa percibiendo intereses. No sólo se recobra el dinero invertido, sino que se recibe más de los que se prestó, ya que el empréstito produce intereses, que son el precio que los Estados o Municipios pagan por el servicio que le brindaron al recibir prestada cierta cantidad de dinero.

El empréstito genera deuda pública y ésta es una carga real para el gobierno que la asume, creando un temor injustificado por los que están al mando de la Administración Pública Estatal o Municipal, porque creen que el capital gubernamental, tales como bienes materiales, instalaciones, caminos, carreteras, puentes, equipos técnicos, etc. se va a ver reducido, pero en realidad, lo que reduce dicho capital es el hecho de no asegurar su conservación y renovación regular. Un empréstito público que se oriente hacia una renovación y desarrollo del equipo gubernamental, conserva y aumenta el capital en vez de reducirlo.

La cuestión para muchos gobiernos, consiste en determinar que es más conveniente, si recurrir a los empréstitos, o apelar a los impuestos para obtener ingresos; la duda es razonable, ya que en cada caso en particular se debe tratar de diferente forma, contemplando que la disyunción es motivada fundamentalmente por un problema de distribución de las cargas públicas, no ante generaciones, sino entre las clases sociales y los individuos dentro de cada generación.

Héctor B. Villegas apunta: "el empréstito es una delicada herramienta que requiere un muy prudente manejo, el cual no puede reducirse a tener en cuenta el análisis de una o algunas de las etapas que comprende la operación en su conjunto, sino de todas ellas. La utilización del empréstito deberá analizar el efecto económico de su emisión, de los gastos que se efectuarán con los dineros recaudados, y de los ingresos que será necesario reunir para amortizarlos y pagar los intereses".²³

Por tal motivo, en el momento de la emisión se ha de estudiar minuciosamente que la distribución de la carga impositiva sea la justa y adecuada, es decir, que el hecho de que el empréstito no se suscriba por las mismas clases sociales que pagarían el impuesto. De tal manera que si ota

²³Villegas, Héctor B. Ob. Cit., pág. 205

por el empréstito, éste será suscrito por las personas físicas o morales que tienen ahorro disponible, en cambio, si la decisión fue por el impuesto, esta recaerá en principio, sobre todas las clases sociales, disminuyendo a las más pobres el poder de compra. Asimismo, el empréstito es un método más suave para pedir con más facilidad grandes cantidades de dinero ya que además de que se devuelve dinero, ganará un interés.

En relación a la distribución de la carga de la deuda, hay que considerar que la inversión, no sólo beneficiará a la generación que contrató el empréstito, sino que será útil y provechoso para otras generaciones, distribuyendo así la carga y beneficio equitativamente.

CREDITOS:

Crédito significa un acto de confianza, puesto que dicha palabra deriva del latín "creditum", y esta locución proviene a su vez del verbo "credere" que significa tener confianza o fe. El término "público" hace referencia a la persona de el Estado, que hace uso de la confianza en él depositada, pidiendo se le entreguen bienes ajenos en contra de la promesa de ulterior restitución.

Al respecto Benjamín Retchkiman sostiene: "el crédito, un acto de confianza, puede ser privado y público; en el primer caso se refiere a promesa de paga con las que se comercia entre particulares, siendo el crédito público aquel en que interviene el Estado, que entrega instrumentos de pago futuro a inversionistas de todo tipo, tanto instituciones como individuos, por recursos monetarios"²⁴, así para Sergio Carvalho "el crédito público es así la confianza o solvencia de que goza un Estado u otra corporación derecho público en cuanto al cumplimiento de los compromisos pecuniarios por ellos contraídos"²⁵.

José María Martín establece que "la idea de crédito, sea privado o público, se relaciona: 1) con la aptitud y 2) con la capacidad económica. En el caso del crédito público, la aptitud del Estado se manifiesta por medio de un conjunto de fundamentales condiciones político-institucionales, mientras que su

²⁴Retchkiman Kirk, Benjamín. Ob. Cit., pág. 235

²⁵Carvalho, Sergio. "Finanzas Públicas", Editorial Universitaria, Santiago de Chile, Chile, 1971, pág. 312

capacidad es juzgada no sólo por la importancia de sus bienes patrimoniales, sino también por otros importantes factores económico-financieros. La reunión de esas condiciones, es esencial para la existencia de un crédito público, el cual en definitiva, no representa sino la confianza en el Estado".²⁶

Por su parte, el profesor Oria, señala que "por crédito público debe entenderse la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta".²⁷

Estos conceptos dan la idea plena del significado del crédito público y aunque hablar de éste y del empréstito, signifique lo mismo y en términos muy generales tengan como fin primordial que los gobiernos estatales y municipales se acerquen los recursos económicos que necesiten, es importante hacer una distinción entre ambos.

El empréstito es más específico, sobre todo porque lo efectúa el Estado, una corporación o empresa, no siendo obligatorio que esté representado por títulos negociables o al portador, pero si los hay, el empréstito asume esa característica en forma más definida y especial. Por otra parte, la voz empréstito se aplica más a las operaciones de endeudamiento que contraen las Entidades Federativas y los Municipios. En cambio el crédito es un préstamo de dinero sin más requerimientos. En pocas palabras el crédito es más general que el empréstito, sin embargo en muchos casos, la palabra "crédito" se aplica a operaciones que contraten los organismos paraestatales o paramunicipales de los Estados o Municipios respectivamente. Asimismo muchos autores consideran que cualquier entidad pública, puede denominar indistintamente crédito público o empréstito, al dinero que reciba en préstamo para una inversión pública productiva específica, cuyo pago e intereses se pactarán a determinado plazo.

Es importante poder distinguir un crédito que genere "deuda pública", de un crédito que no produce recursos crediticios de esta índole. Específicamente existen operaciones con las cuales se obtienen ingresos y se adquiere la obligación de reembolsarlos en el futuro, pero que no tienen la calidad y los

²⁶Martín, José María, Ob. Cit., pág. 268

²⁷Ibid. pág. 229.

requisitos para formar parte de la deuda pública, tales como operaciones financieras destinadas a cubrir necesidades momentáneas de liquidez, o sea, necesidades temporales de flujo de caja. Existen momentos en la hacienda pública, aún cuando se contraten recursos en préstamo para sufragar el problema de liquidez, mediante operaciones a corto plazo, devolviendo esos fondos a medida que se recibe el ingreso ordinario, quedando liquidado dicho préstamo dentro del ejercicio con los ingresos normales.

Jacinto Faya Viesca apunta: “la tesorería pública no tiene como fin primordial el de conseguir recursos, sino fundamentalmente el de implementar una serie de técnicas y sistemas que permitan asegurar la distribución de los recursos oportunamente, así como de adecuar los bienes económicos de los gastos, por lo general en el período de un año, que es casi siempre establecido para la ejecución del presupuesto. Es frecuente que al inicio del año fiscal las tesorerías no dispongan de los recursos suficientes para hacerse cargo de los gastos que se han de pagar de inmediato. Cuando esto acontece, el tesoro trata de obtener recursos principalmente a través de empréstitos a corto plazo, que son lo que se ha denominado deuda flotante, ésta se va pagando a medida que se van obteniendo ingresos por los cauces normales.”²⁴

Por lo tanto, las operaciones destinadas a cubrir necesidades urgentes de liquidez, son por completo distintas de los créditos públicos, éstos últimos se contratan para hacer frente a una necesidad de bienes o servicios, que se consideran una inversión pública productiva; en cambio las primeras permiten que los recursos obtenidos sean asignados libremente, ya que no tienen la limitante que establece la fracción VIII, del artículo 117 Constitucional en el sentido de que los recursos que se obtengan se destinen a inversiones públicas productivas, concepto que estudiaremos más adelante.

Al igual que los empréstitos, el crédito público en general se transforma en instrumento de desarrollo, en la medida en que contribuye al cumplimiento de las funciones asignadas a Estados y Municipios y coadyuva a la satisfacción de necesidades de sus habitantes, complementando sus recursos propios.

²⁴Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit., pág. 182

Sin embargo, existe el peligro real de que si no se planea adecuadamente la contratación del crédito, o bien se utiliza exclusivamente, este deje de cumplir el papel de complementar los recursos propios de las haciendas públicas locales y se caiga en el círculo de poner en riesgo la solvencia de la tesorería; es decir, se debe determinar la capacidad de endeudamiento, para no caer en la desesperación del endeudamiento irracional, que obligue a destinar un porcentaje elevado de sus ingresos al pago de las deudas contraídas previamente, o quedar sin la capacidad de pago.

FINANCIAMIENTOS:

No es lo mismo “financiamiento” que “financiamiento público”, ya que el primero es derivación o parte del segundo, y la costumbre ha dado en llamar “financiamientos” a la adquisición de bienes o servicios que se pagarán a plazo.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública, se entiende por financiamiento la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos, de la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios cuyo pago se pacte a plazos y de los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

Dicho artículo hace alusión al “financiamiento público” en sentido amplio, y dentro de dicha conceptualización queda comprendido el financiamiento en sentido estricto, el cual es la adquisición de bienes y contratación de obras y servicios que se pagarán a plazo.

El otorgamiento de financiamientos a las instituciones gubernamentales, es proporcionado en su mayoría por las personas físicas o morales que actúan como proveedores de los gobiernos locales y municipales, que les proporcionan bienes o servicios pagaderos a plazos.

Cuando el Estado o el Municipio adquieren bienes de uno de sus proveedores y conviene con éstos en que se pagarán dentro de un plazo determinado, no existe ningún problema para captar la idea de que este financiamiento tiene sus propias características; se hace entrega de un bien a una institución

pública; se usa el bien antes de que se pague; el bien o servicio se pagará en determinado plazo que es convenido con el proveedor; el que otorga el financiamiento es normalmente un particular, bien sea persona física o moral, y por último, constituye un endeudamiento público porque los bienes tendrán un destino productivo.

En el financiamiento referido a la contratación de servicios, también resulta claro que un particular proporciona un servicio a una institución del gobierno a que nos hemos venido refiriendo, y se conviene en que será pagado a plazos; con la salvedad de que esos servicios serán aplicados a una actividad productiva. Bajo este esquema, la persona física o la empresa privada se incorpora al crédito bajo un sistema contractual de prestación de servicios.

Además existe otro aspecto del financiamiento que se observa precisamente en la prestación de los servicios públicos por particulares, el cual nada tiene que ver con el financiamiento público proveniente del “financiamiento”, porque se trata de concesiones que la entidad gubernamental otorga a una empresa privada para su explotación, al reunirse ciertos requisitos administrativos y legales, siendo válido aclararlo para que no vaya a incurrirse en una falsa interpretación con el tema que se trata.

EMISION DE BONOS U OBLIGACIONES DE DEUDA PUBLICA

Los “Bonos” y “Obligaciones” de deuda pública tienen sus rasgos propios y aunque la mayoría de los autores al referirse a ellos, sólo se concretan a mencionarlos brevemente, jamás profundizan en su estudio, para hacer una distinción entre una figura crediticia y la otra, cuya emisión representa un ingreso financiero para las Entidades Públicas semejante a los empréstitos. Efectivamente, la acción de colocar los títulos respectivos, tanto de bonos y de obligaciones, entre el público inversionista, equivale a recepción de un préstamo.

El Diccionario Jurídico Mexicano en la Voz “Obligaciones o Bonos” señala que “las doctrina en forma unánime considera las obligaciones como títulos de crédito, o más precisamente como títulos valores, aunque éstos tienen la característica de ser seriales o colectivos y causales, es decir, que se emiten varios títulos en correspondencia con una relación única de débito contenida

en el acta de emisión de obligaciones y a la cual quedan sometidas con todas sus modificaciones durante el plazo de la operación”.²⁹

Para Carlos Alvarez y Alvaro Benavides, el bono “es un instrumento financiero que se usa para solventar proyectos de mediano y largo plazo. El bono es un préstamo que el público (mercado financiero) le otorga a una entidad, la cual se obliga en un plazo determinado a servir la deuda con una tasa de interés estipulada.”³⁰

Para otros autores, la distinción está en que los bonos quedan asegurados por una fianza directa de activo claramente especificado; y por otra parte las obligaciones pueden estar totalmente desprovistas de garantía, quedando respaldadas solamente por el poder ganancial del prestatario, aunque también proporciona a los prestamistas una reclamación que lo abarca todo contra cualquier activo de la emisora que no esté empeñado de otro modo; y en efecto, se clasifica antes que los acreedores sin garantía o de tipo general, en caso de liquidación.

Bonos de Deuda Pública

Los Estados y Municipios pueden recurrir al mercado de valores para captar nuevos recursos que se utilizarán en el financiamiento de aquellos bienes y servicios públicos productivos que requiera la población. Para ello, se puede instrumentar la emisión de bonos financieros, con los que se capta el ahorro de particulares, siempre y cuando ofrezcan atractivos rendimientos para que el público ahorrador vea ventajas comparativas y con ello penetrar en el mercado bursátil con éxito, aunque en alguna de las ocasiones es más baja la tasa que se ofrece. Sin embargo, es rentable a los ojos de los inversionistas, porque representan la seguridad y garantía que sólo el Estado o el Municipio puede asegurar, no sucede lo mismo con las empresas o instituciones privadas que los emiten.

²⁹Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ob. Cit., pág. 2248

³⁰Alvarez, Carlos y Alvaro Benavides. “Bonos Municipales: Una Propuesta para Chile”, en “Más Recursos para la Ciudad”, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Santiago de Chile, 1994, pág. 111

En principio, la emisión de bonos puede ser a largo o a corto plazo, quedando bien claro que esto depende de algunas restricciones legales que se pudieran tener, como es el caso de que la amortización de bonos municipales no debe rebasar el término de la gestión para la cual fueren electos los Ayuntamientos, pero esto no obsta para que la legislatura local correspondiente autorice de manera expresa y extraordinaria la emisión de bonos a largo plazo.

Los Estados y los Municipios pueden emitir bonos con garantía en impuestos o garantizados con participaciones en impuestos estatales y federales, o bien sin garantía, pero para que puedan ser comprados y vendidos y mantenerse en la cartera de las instituciones del sistema bancario, necesitan tener garantía, y que esta sea suficiente para el servicio de sus intereses y amortización. Si se emiten sin garantía, los bonos sólo podrían colocarse entre el público, pero no en las instituciones de crédito limitándose el mercado.

Obligaciones de Deuda Pública.

Eventualmente, también podrían colocarse emisiones de obligaciones a largo plazo. Una obligación es un título de deuda pública, emitido por una empresa o dependencia gubernamental a un plazo mayor de un año, por lo que en todo caso es un instrumento que forma parte del mercado de capitales.

Mediante obligaciones, el gobierno emisor solicita en préstamo dinero de los adquirentes de las mismas y se compromete a pagar una tasa de interés por el uso del dinero adquirido y a regresar el monto nominal del crédito recibido a la fecha de vencimiento pactado en la escritura de emisión del instrumento. Al colocarse obligaciones en el mercado, se nombra un representante común de los obligacionistas. Dicho representante común es una institución financiera, como un banco o una casa de bolsa, que encabeza, los intereses de los obligacionistas en caso de incumplimiento de una o más de las restricciones financieras, establecidas en la escritura de emisión.

FORMAS DE EXTINCION DEL EMPRESTITO

La última etapa del empréstito es su extinción, que es el momento en que el Estado se libera de sus obligaciones contraídas. La forma normal de extinguir

un empréstito es la amortización, siendo los medios excepcionales la conversión y la consolidación.

1. Amortización. Para Héctor B. Villegas; "amortizar un empréstito significa reembolsarlo, pudiendo distinguirse tres clases de amortización:

a) Amortización obligatoria. En este caso el reembolso se efectúa en fecha determinada. Puede hacerse repentinamente, lo cual sucede en general en los empréstitos a corto plazo, o paulatinamente, lo cual se opera en los préstamos a largo plazo...

b) Amortización facultativa. En este caso, el Estado se reserva el derecho de amortizar o no el empréstito y de fijar las fechas en que hará efectiva tal amortización".³¹

Jacinto Faya Viesca, nos comenta que "la amortización de la deuda pública consiste en el reembolso hecho por el Estado de la suma que recibió a préstamo; la palabra amortización viene a significar que los Estados no acostumbran a reembolsar toda la deuda junta, como a menudo hacen los particulares, sino en pequeñas fracciones cada año, según un plan más o menos regular".³²

Los economistas sostienen la conveniencia de demorar a muy largo plazo el pago de la deuda, pues de esa manera el volumen del empréstito sufriría una paulatina disminución real debido al aumento natural de la población y a la continua depreciación monetaria, debido al alza normal de los precios.

2. Conversión de la deuda.

La conversión no constituye para muchos tratadistas, una forma de extinción de la deuda, en virtud de que el Estado no cumple en definitiva con su obligación de pagar los títulos. Se trata de una transformación de la deuda inicial. Jurídicamente, la conversión tiene una consecuencia análoga a la novación en las obligaciones privadas, dado que ésta desaparece en el

³¹Villegas, Héctor, B. Ob. Cit., pág. 221

³²Faya Viesca, Jacinto, Ob. Cit., pág. 200

empréstimo inicial, siendo sustituida por otra. Desde este punto de vista, si pudiera hablarse de una extinción.

De acuerdo con Héctor B. Villegas, podemos entender la técnica de la conversión de la deuda en un sentido amplio y en uno restringido:

“En sentido amplio “conversión” significa la modificación, con posterioridad a la emisión, de cualquiera de las condiciones del empréstito. En sentido restringido, se dice que existe conversión cuando se modifica el tipo de interés. Parece adecuado el primer significado, ya que una de las formas más importantes de conversión es la transformación de la deuda a corto plazo en deuda a largo o mediano plazo, transformación en la cual el tipo de interés puede o no variar”.³³

Desde el punto de vista jurídico, la conversión puede ser de tres formas: Forzosa, facultativa y obligatoria.

- a) Conversión forzosa. El tenedor se ve obligado a aceptar el nuevo título sin alternativa alguna, ya que si no acepta el canje, pierde el título.
- b) Conversión facultativa. En este caso el prestamista puede libremente optar entre conservar el título antiguo o cambiarlo por el nuevo.
- c) Conversión obligatoria. En esta forma de conversión, se da al prestamista la siguiente alternativa: optar por el nuevo título o ser reembolsado.

3. Consolidación.

La consolidación de la deuda es otro procedimiento del Estado por el cual altera y modifica las condiciones originarias del empréstito, existiendo, además, un canje de títulos. Existe consolidación de la deuda cuando la deuda a corto plazo, se transforma en deuda a largo o mediano plazo. La consolidación es prácticamente una conversión, sólo que en lugar de modificarse el interés, se cambia el plazo, aunque también pueden combinarse ambas circunstancias.

³³Villegas, Héctor, B. Ob. Cit., pág. 222

En conclusión, para nosotros únicamente la amortización, constituye un medio real de extinción de la deuda pública. Por lo que hace a la Conversión y Consolidación, estas no extinguen la deuda, puesto que solo modifican algunas de sus características, sin embargo la doctrina si las considera como formas excepcionales de extinción de la deuda pública, motivo por el cual se les consideró en el presente estudio.

INCUMPLIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA

El Estado puede incumplir con sus obligaciones principalmente cuando no reembolsa el capital suscrito, no paga los intereses convenidos y no acata los plazos que se establecieron en la emisión. Este incumplimiento puede ser total o parcial, pudiendo obedecer a una decisión del Estado sin causa justificada, o cuando carece de los medios suficientes para atender al servicio de la deuda, lo que se traduce en este último caso en la bancarrota del Estado.

Los tratadistas señalan como formas directas de incumplimiento las siguientes: El repudio de la deuda, la moratoria, y la bancarrota. Existen otras formas de incumplimiento indirectas, tales como son los efectos de las fluctuaciones monetarias, el control de cambios, la aplicación de impuestos a los títulos o cupones y otras más. Estas últimas modalidades son ajenas al empréstito como acto jurídico, refiriéndose esencialmente a los efectos que producen sobre el empréstito cuestiones de otra índole.

I. Repudio de la deuda.

Consiste en la decisión soberana del Estado de desconocer o negar íntegramente la obligación del Estado derivada de un empréstito público. El repudio corresponde a una actitud deliberada que importa una lesión al principio de buena fe de los actos jurídicos. Por lo general, este tipo de decisiones estatales tienen como causa principal motivos de orden político e ideológico, como pueden ser la existencia de lo que pudiera considerarse una causa moral, como puede ser, por ejemplo, aquellas obligaciones que contrajo el Estado para financiar un golpe de Estado, surgimiento de un nuevo Estado que no se considera obligado a respetar las obligaciones contraídas por su predecesor. Independientemente de la justificación o no en el orden político, moral y jurídico, del repudio de la deuda, es claro que esta forma directa de incumplimiento, es y constituye desde el punto de vista jurídico y financiero,

una manera de extinguir las obligaciones contraídas por el Estado en la emisión de un empréstito.

2. Moratoria y bancarrota.

En estos casos, el incumplimiento se produce por la carencia o insuficiencia de fondos para atender debidamente las obligaciones contraídas por medio del empréstito. Cuando el Estado suspende transitoriamente el servicio de la deuda, reanudándose el pago en un término breve, se dice que hay mora en el cumplimiento de la obligación. En cambio, si el atraso en el cumplimiento de las obligaciones es a largo plazo, se denomina moratoria, y por último, hay bancarrota en aquellos casos en los que el Estado suspende los pagos en forma indefinida, y su estructura financiera no permite prever cuando podrán cumplir con sus obligaciones, estableciendo con precisión los plazos previsibles.

1.3 Concepto de Inversión Pública Productiva.

Los Estados modernos consideran al financiamiento como parte de su estrategia de desarrollo, por ello se ha puesto énfasis en controlar y administrar las finanzas públicas mediante leyes y reglamentos, esto es, regular la actividad financiera del Estado. En este sentido, se trata de regular "la actividad del Estado relacionada con la obtención, administración y empleo de los recursos monetarios necesarios para satisfacer las necesidades públicas".³⁴ Tal tipo de estructura legal asegura el orden a la superestructura económica, pues la planeación financiera y la política crediticia se basan en la Ley.

Dentro de la actividad financiera del Estado, un punto importante es el que corresponde a la aplicación o inversión de los recursos públicos, o sea las erogaciones e inversiones públicas. Sobre el particular cobra importancia el concepto de Inversión Pública Productiva, dado que por mandato constitucional, los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones

³⁴Pellicer Bermeo, Jaime. "Estructura Jurídica y Leyes que rigen la actividad crediticia", en "Financiamiento del Gasto Público", Ob. Cit., pág. 139

o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas.

Así pues, dada la importancia que para nuestro estudio reviste el concepto de Inversión Pública Productiva, procederemos a realizar un análisis sobre dicho concepto.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, no encontramos definición de Inversión Pública Productiva, se tiene sólo la definición de Productos de Capital, estableciendo que "son los rendimientos derivados de la inversión o empleo del patrimonio..."³⁵

Por su parte, el Diccionario de Derecho Comercial y de la Empresa establece que Inversión es el "acrecentamiento o reposición del capital de una economía, es decir, acumulación de capital. Según la realice el poder público o la actividad empresarial privada, la inversión es pública o privada; según el domicilio del inversor que aporta capitales, la inversión es nacional o extranjera".³⁶ A su vez señala que productos son los "beneficios que se obtienen de una cosa o se saca de ella disminuyendo o alterando la sustancia, y que, a consecuencia de ello determina, en un lapso mayor o menor, la extinción de la cosa".³⁷

El maestro José María Martín al respecto señala: "la denominación gastos públicos tal y como la utilizamos en esta obra es genérica y comprende las dos grandes especies de gastos, o sea: a) las erogaciones públicas, que abarcan todos aquellos gastos derivados de los servicios públicos y del servicio de la deuda pública, y b) las inversiones públicas, las cuales incluyen la totalidad de los gastos relacionados con los incrementos patrimoniales del Estado".³⁸

³⁵Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit., pág. 2590

³⁶Argeri, Saúl A. "Diccionario de Derecho Comercial y de la Empresa", Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1982, pág. 198.

³⁷Ibid, pág. 324

³⁸Martín, José María. Ob. Cit., pág. 65

De lo anterior, y en una primera instancia, podríamos decir que Inversión Pública Productiva es el acrecentamiento o reposición del capital que realiza el poder público, con el fin de obtener beneficios o rendimientos económicos para acrecentar el patrimonio del Estado. Esta conceptualización, sin embargo, nos parece muy genérica y creemos que aún hace falta abundar sobre el mismo, sobre todo desde el punto de vista jurídico, pues se circunscribe a conceptos fundamentalmente de orden económico.

El concepto Inversión Pública productiva es relativamente nuevo en nuestro derecho mexicano, ya que aparece a principios de la década de los ochenta, a raíz de una iniciativa de decreto que reformaba la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el día 26 de noviembre de 1980.

El segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, todavía vigente en esa época establecía que los Estados y los Municipios no podrían celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Con la reforma propuesta dicho párrafo quedaba en los siguientes términos: Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En la exposición de motivos de mencionada iniciativa, el Presidente López Portillo, expresaba:

"El propósito de estas disposiciones consiste en que los empréstitos generen directamente riquezas y medios de pago suficientes. El crédito público, por tratarse de un ingreso complementario, puede ser empleado para la ejecución de obras que por sí mismas generen su capacidad de pago".

"Esta regla, en su conceptualización lógica, ha partido de la premisa de que el Estado se encuentre en aptitud de dedicar porción considerable de sus

ingresos propios a la ejecución de aquellas inversiones públicas productivas que, si bien no los producen de manera directa, constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socio-económicas generales, generándose indirectamente impuestos y otros ingresos estatales. Este es el caso de la construcción de obras hidráulicas, de comunicaciones y otras importantes obras públicas.”

“Las inversiones públicas productivas que se realicen, impulsarán sin lugar a dudas, la actividad económica regional y urbana; favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales con los que se amorticen los créditos en los plazos en que se haya diferido el pago. La creación de nuevos modos de financiamiento del gasto público y el aumento de la recaudación fiscal que se producirá como consecuencia, aumentarán la capacidad de pago de estados y municipios”.³⁹

Es importante destacar que en el seno del Poder Legislativo, la iniciativa de reforma antes citada, generó la exposición de diversos puntos de vista, fundamentalmente enfocados a la naturaleza de los bienes, obras y servicios que constituyen una inversión pública productiva.

En este sentido, fue el diputado Alejandro Gazcón Mercado quien inició el debate señalando que en la práctica todavía hoy ni los Estados tienen verdadera soberanía dentro del marco del Pacto Federal, ni los municipios son libres. Sostenía dicha afirmación apoyado en su experiencia como Presidente Municipal de Tepic, y afirmaba que con frecuencia los municipios pobres tenían que acudir siempre a algún padrino que les permitiera conseguir un préstamo que al obtenerlo reducía toda manifestación democrática consagrada en el artículo 115 de la Constitución, por lo que propuso que “las obligaciones o empréstitos no podrán ser garantizados con los productos que deriven de las mismas obras, las que no serán intervenidas ni administradas por los acreedores”.⁴⁰

El diputado Manuel Moreno Toscano, comenzó refiriéndose a las desigualdades tanto sociales como económicas de los municipios del país,

³⁹Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. “Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, Tomo XI, LVI Legislatura, México, 1996, págs. 506 a 508.

⁴⁰Ibid, pág. 516

sostuvo que dicha iniciativa completaba los instrumentos de financiamiento de los Estados y de los Municipios, a fin de ser destinado el crédito público, a la inversión pública productiva, logrando con ello la realización de mayores recursos financieros. Sobre el concepto Inversión Pública productiva estableció: “nadie puede explicarse el mantenimiento, la estabilidad y el crecimiento armónico de la sociedad humana sin recursos administrativos y financieros propios cuya inversión bien aplicada preserva y acrecienta el crecimiento de las obligaciones y la vigilancia de los supremos valores inherentes a la función pública”.⁴¹

Pronunciándose en contra del Proyecto, el diputado Jorge Amador, sostuvo que parecía que esto no era más que un federalismo consecuente, dado que la deuda pública federal la vigila y controla el Poder Legislativo Federal, igualmente en los estados el poder legislativo controla la deuda pública estatal. En esencia el diputado Amador dudaba de la capacidad de control de las legislaturas locales. Por ello, proponía que en el texto constitucional se impusiera cierto control que permitiera que el gobierno federal, en la vía legislativa, limitara esa facultad ampliada. Se cuestionaba además sobre si la medida no entrañaba dividir la deuda de la nación en 32 partes, más una que sería la deuda nacional, o que en el fondo se trataba de un mecanismo de contabilidad esencialmente de manera que se diluyera y se escondiera por ahí gran parte de la deuda pública nacional. Para finalizar su exposición remarcó: “En concreto, lo que nosotros opinamos es que si se van a otorgar facultades a las autoridades de los estados para endeudarse, para legislar sobre deuda pública y para que anualmente revise el endeudamiento, el monto y destino, es necesario que también la federación se reserve el derecho de normar esta facultad que concediera a los estados, y la vía quizá más expedita, pudieran ser la de legislar, estableciendo las bases generales dentro de las cuales cada legislatura podría legislar, definiendo con precisión el concepto de inversiones públicas productivas...”.⁴²

El diputado Marco Antonio Aguilar apoyó el proyecto comentando que actualmente para que el estado y el municipio puedan hacer una obra de acuerdo a la norma vigente, necesitan demostrar que van a obtener aumento en sus impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, en virtud de la obra

⁴¹Id.

⁴²Ibid., pág. 519

que realicen, y ello representaba una limitación dado que "hay un sinnúmero de obras que tienen que realizar los estados, que no producen directamente un incremento en sus ingresos, pero que sí son de servicio social para la comunidad y generan riqueza de alguna manera".⁴³

En su oportunidad, el diputado panista Fernando Canales Clariond manifestó varios puntos de oposición con el proyecto, cuestionando en primer lugar el injusto sistema de participaciones, dado que los ingresos de los estados y de los municipios no alcanzan a cubrir sus necesidades de prestación de servicios más inmediatos y lo que tiene que hacer es acudir al crédito público. Señaló que el mandato constitucional contenido en la fracción VIII del artículo 117 no se cumple dado que "todos sabemos que la mayor parte de los empréstitos que se han venido contratando, particularmente los municipios, pero también los estados, en realidad se dedican al gasto corriente para financiar necesidades tan atingentes como la nómina de los sábados".⁴⁴

Por ello, propuso que para evitar desviaciones del Ejecutivo y evitar malos manejos, los Congresos locales debían expedir leyes que establecieran bases para la contratación de los empréstitos, y que los Ejecutivos tanto estatales como municipales, informaran al Congreso el uso de dicha facultad de endeudamiento, no como ocurre a nivel federal, en donde muchas veces el ejecutivo se sobrepasa del límite de endeudamiento establecido en la ley de ingresos, pero la mayoría priísta siempre aprueba del ejercicio de esta facultad, haciendo por tanto nugatoria ese control a los endeudamientos por parte del Poder Legislativo Federal.

En otra intervención, el diputado Marco Antonio Aguilar, combatió la idea del diputado Jorge Amador, dado que este último sostenía que la Federación debía seguir ejerciendo cierto control respecto al endeudamiento de Estados y Municipios, por ello el diputado Aguilar le respondió que el artículo 124 Constitucional era muy claro, y por tanto era mentira que la facultad referida en el segundo párrafo de la fracción VIII del 117, sea facultad de la Federación y que la esté entregando a las legislaturas locales.

⁴³Ibid., pág. 522

⁴⁴Ibid., pág. 525

Independientemente del debate, el proyecto se aprobó por 290 votos a favor, 20 en contra y solo una abstención, aprobándose la reforma tal y como la envió el Ejecutivo Federal, por lo que no hubo posibilidad de determinar con toda precisión el concepto de Inversión Pública Productiva, lo que generó cierta imposición del mismo a nivel local, sin que las legislaturas locales pudiesen regularlo de acuerdo a sus propias circunstancias económicas y sin que se consideren supuestos de excepción a esta regla general.

Con el fin de impulsar el concepto, el propio Ejecutivo Federal, expidió el 7 de julio de 1982, el “Reglamento del artículo 9º de la ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios”, cuyo artículo 1º señala que se entiende por “Inversiones Públicas Productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas”

De este concepto, destacan los siguientes elementos:

- 1.- Se destinan a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufacturas de bienes y prestación de servicios públicos.
- 2.- Siempre deben producir directa o indirectamente un incremento en los ingresos de las entidades públicas que los contratan.

Lo anterior, genera diversas dudas que sería necesario precisar:

¿Qué obras, bienes o servicios producen directamente un incremento en los ingresos?

¿Qué obras, bienes o servicios producen indirectamente dicho incremento?

¿Qué debemos entender por incremento en los ingresos?

¿A que tipo de ingresos se refiere?

Todas estas interrogantes deben ser resueltas por las legislaturas locales, que en términos constitucionales y legales son quienes aprueban el endeudamiento público local, sin embargo, cabría preguntarnos si ¿las legislaturas locales las han resuelto? y si no es así, sería necesario entonces, regularlo, en los ordenamientos jurídicos idóneos.

A nuestro modo de ver, no hay obstáculo alguno para que las legislaturas locales precisen en sus propias leyes, su concepto de inversión pública productiva, además de que sería viable ser más flexibles respecto a la contratación de la deuda destinada a estos fines; en este sentido, podría señalarse tal vez, que será *Inversión Pública Productiva* la destinada a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que las mismas produzcan directa o indirectamente un beneficio económico o social de inmediato, mediano o largo plazo. Asimismo, tal vez sería necesario referir en los ordenamientos de la materia a nivel local, los supuestos en que una inversión no es productiva para a partir de ello distinguir los supuestos relativos. Es decir, por ejemplo, no se considerarían productivas, las destinadas al pago de pasivos o de conversión de la deuda; en consecuencia toda inversión destinada a supuestos distintos si sería inversión pública productiva. De este y otros aspectos habremos de ser más explícitos en el capítulo IV relativo a la propuesta de modernización del marco jurídico de la deuda pública local.

1.4 Sujetos de la Deuda pública.

Jurídicamente la contratación de la deuda pública se encuentra sujeta a las normas legales aplicables a cada ámbito de gobierno de nuestro sistema federal, según el nivel de competencias previstas por nuestra carta magna.

En este sentido, la piedra angular del régimen jurídico de la deuda pública la encontramos en dos disposiciones de orden constitucional: la fracción VIII del artículo 73 y la fracción VIII del artículo 117. La primera de ellas regula el endeudamiento del Gobierno Federal, tanto en la dimensión interna como externa; la segunda prohíbe a Estados y Municipios contraer deuda externa dando las bases a que deben sujetarse en la contratación de la deuda interna.

Así las cosas, es viable afirmar que la deuda pública puede analizarse desde dos vertientes: la deuda federal que puede ser tanto interna como externa, y la deuda local que sólo puede ser de orden interno. Atendiendo a esta distinción, cabe señalar ahora quienes son los sujetos del endeudamiento, sea que se trate del ámbito federal o sea que se trate del ámbito local, sin menoscabo de precisar este aspecto en conjunto con otros elementos, se considera necesario apuntar con base en disposiciones legales, a que sujetos nos estamos refiriendo.

En el orden federal la Ley General de Deuda Pública, publicada en el D. O .F. el 31 de diciembre de 1976 regula fundamentalmente la deuda pública constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Gobierno del Distrito Federal⁴⁵
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas , y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

Como podemos ver, en el ámbito federal son sujetos de la deuda pública en términos generales el Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas, incluyendo a los fideicomisos en los que el propio Gobierno Federal o dichas entidades o empresas tienen el carácter de fideicomitentes. Asimismo se incluyen a las instituciones de banca y crédito y de seguros y finanzas en los términos de la legislación federal aplicable. En el ámbito local encontramos que la legislación en materia de deuda pública, sigue esta regla general, considerando como sujetos de la deuda a las siguientes entidades :

⁴⁵Al Distrito Federal se le otorga un tratamiento sui generis en la materia, según se detalla en el capítulo II del presente trabajo.

I. El Ejecutivo Estatal y sus dependencias.

II. Los Municipios del Estado.

III. Los organismos descentralizados tanto del Gobierno Estatal como del Gobierno Municipal.

IV. Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, y

V. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno estatal o municipal, alguna de sus entidades descentralizadas, paraestatales o paramunicipales.

Como se puede apreciar, en ambos ámbitos se considera sujetos de la deuda pública a entidades con prácticamente las mismas características. Este aspecto lo habremos de abundar más adelante, baste por ahora señalar que sólo a estos sujetos le son aplicables las disposiciones constitucionales y legales tanto de orden federal como local en materia de deuda pública y a ellos hemos de remitirnos cuando hagamos mención de sus facultades y obligaciones para la contratación de la deuda.

CAPITULO II

EL MARCO JURIDICO DE LA DEUDA PUBLICA LOCAL

2.1 Breve referencia al endeudamiento del Gobierno Federal y del Gobierno del Distrito Federal.

a) El ámbito federal.

La Constitución General de la República establece en la fracción VIII del artículo 73, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Dispone también este precepto que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la propia Constitución. Por último se establece la obligación del Ejecutivo Federal de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda.

El destacado constitucionalista Ignacio Burgoa al desarrollar el estudio de la mencionada disposición, hace una distinción entre las facultades legislativas y administrativas otorgadas por la Constitución al Congreso en materia de deuda pública:

“Como fácilmente puede observarse, dicha facultad sólo es legislativa en lo que concierne al establecimiento de las citadas bases, toda vez que éstas deben ser generales y abstractas sin contraerse a un empréstito determinado, en cuyo caso sí sería de índole administrativa, como lo son las que el mencionado Congreso desempeña en lo que atañe a la aprobación, reconocimiento y órdenes de pago de los créditos a cargo de la nación. No es

ocioso recordar que las facultades previstas en la disposición constitucional citada traducen el control económico que dicho órgano debe ejercer sobre el Presidente de la República en los supuestos señalados, control que, a su vez, debe tener como finalidad vigilar que los empréstitos se celebren para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.⁴⁶

Uno de los más significativos avances en el campo de los empréstitos fue la expedición, por parte del Congreso de la Unión, del la Ley General de Deuda Pública, expedida el 29 de diciembre de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, misma que viene a reglamentar la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

La exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública, destaca importantes aspectos que sustentan la expedición de una Ley en la materia:

- El reconocimiento al importante papel del crédito público como recurso para el financiamiento del desarrollo.
- La necesidad de establecer una programación financiera eficiente, que se traduzca en la aplicación racional del crédito público.
- La importancia de aprovechar eficientemente los recursos financieros que capte el sector público a través del crédito externo o interno, evitando el crecimiento desordenado de la deuda pública.
- El imperativo de conducir adecuadamente la deuda externa, como recurso que fortalece la inversión nacional y permite financiar las importaciones de bienes de capital y tecnología para impulsar el desarrollo.
- La necesidad sistematizar las disposiciones legales sobre la materia, de modo que exista mayor claridad y comprensión de las bases sobre las

⁴⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 9a. edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 646.

cuales el Ejecutivo pueda concertar o autorizar empréstitos sobre el crédito de la nación y pagar la deuda pública.

- La importancia de asegurar los sistemas de información necesarios para vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país.

La Ley General de Deuda Pública regula fundamentalmente la deuda constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Gobierno del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea al Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

Esta regulación se ha sistematizado en el mencionado ordenamiento jurídico, considerando ocho capítulos que comprenden: disposiciones generales; facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; programación de la deuda pública; contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal; vigilancia de las operaciones de endeudamiento; registro de obligaciones financieras; y Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

En conclusión, la Ley General de Deuda Pública es el ordenamiento jurídico específico que norma la política de endeudamiento del Gobierno de la República, dando vigencia así al principio constitucional que atribuye al

Congreso de la Unión la responsabilidad de aprobar las bases y señalar los límites que comprometan el crédito de la Nación.

b) El Distrito Federal.

El caso del Distrito Federal merece mención aparte, ya que según se señaló anteriormente, en materia de deuda pública le son aplicables las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, siendo apropiado hacer algunas precisiones.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en su artículo 2º que éste es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

El artículo 7º del citado Estatuto señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales los ejercerán por sí o a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal. La distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos del gobierno del Distrito Federal, está determinada además de lo que establece la Constitución Federal, por lo dispuesto en el propio Estatuto.

Por su parte el artículo 24, fracción II del Estatuto, establece que corresponde al Congreso de la Unión aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las Entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.

En el mismo sentido, el artículo 32, fracción V del Estatuto, dispone que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

El artículo 67, fracción XI, señala que son facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal, someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el

financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala en su artículo 26, fracción III, que a la Secretaría de Finanzas corresponde formular y someter a la consideración del Jefe del Distrito Federal el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto.

De todo lo anterior, se observa que en materia de deuda pública son aplicables al Distrito Federal las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, en los siguientes términos:

- El Gobierno Federal y sus dependencias contratarán deuda por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este mismo tratamiento se da al Distrito Federal, al distinguir al artículo 17 de la Ley General de Deuda Pública entre el endeudamiento del Gobierno Federal y del Distrito Federal, y el de las demás entidades sujetos de la Ley.
- Dicho precepto dispone que las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1º sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁴⁷.
- De acuerdo con lo anterior tanto el Gobierno Federal como el Distrito Federal realizarían sus operaciones de deuda tanto interna como externa por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que las demás entidades sólo requieren la autorización de esta dependencia cuando se trate de crédito externo, ya que para el crédito interno bastará con la autorización de sus órganos de gobierno.

Para finalizar, cabe citar que de conformidad por lo dispuesto en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para 1997, para que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración

⁴⁷ Se refiere a organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones que presten el Servicio Público de Banca y Crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V de este mismo precepto.

Pública del Distrito Federal, puedan ejercer créditos internos o externos destinados a financiar proyectos o programas específicos, será necesario contar con la autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual será tramitada por conducto de la Secretaría de Finanzas.

2.2 Evolución Legislativa de la Fracción VIII del artículo 117 Constitucional.

La fracción VIII del artículo 117 de nuestra Carta Magna, dispone que los Estados no pueden, en ningún caso, 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.

Asimismo, establece el principio de que los empréstitos que contraigan Estados y Municipios deben destinarse a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas. Para tal efecto, las legislaturas de los Estados establecerán en una ley las bases a que habrán de sujetarse señalando en los presupuestos anuales los conceptos y los montos correspondientes.

De lo anterior, advertimos que la citada fracción VIII del artículo 117 Constitucional es la piedra angular del endeudamiento de Estados y Municipios. Dada la importancia que reviste para nuestro estudio, a continuación realizamos la exégesis del citado precepto.

Antecedentes constitucionales e históricos.

Primer antecedente.

El precepto no tenía antecedente en el texto original de la Constitución de 1857, pero sí en la reforma hecha a tal Constitución el 18 de diciembre de 1901, en virtud de la cual se adicionó una fracción VIII al artículo 111, en los siguientes términos:

“Artículo 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa ó indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.”⁴⁸

Para el maestro Eduardo Ruiz, la adición de 1901 resultaba innecesaria por las siguientes razones:

“La adición que contiene la fracción VIII, tampoco era absolutamente necesaria, porque su pensamiento está incluido en la fracción VIII del artículo 72, como en su lugar oportuno lo expusimos, permitiéndonos sólo insistir aquí en que , careciendo los Estados de personalidad jurídica fuera del territorio nacional, no deben, y por esto se les prohíbe, celebrar empréstitos, cuyas reclamaciones no recaerían sobre ellos, sino sobre el Gobierno de la Unión. Si tuvieran la facultad de emitir títulos de deuda pública o bonos transmisibles por endoso, pronto desaparecería el crédito de la Nación en un caos, que traería consigo el desastre. No nos cansaremos de decir que no cabe en el carácter de nuestros Estados, ostentar existencia política propia, ante el extranjero.”⁴⁹

Segundo antecedente.

Este lo encontramos en el mensaje y proyecto de Constitución del Presidente Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. **“Leyes Fundamentales de México”**, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983, págs. 713-714.

⁴⁹ Ruiz H., Eduardo. **“Derecho Constitucional”**, Reimpresión de la 2ª edición de 1902, UNAM, México, 1978, pág. 371

“Artículo 117 (del Proyecto). Los Estados no pueden en ningún caso:

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.”⁵⁰

Del proyecto respectivo, se dio lugar a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución de 1917. El texto adicionado en 1901 a la Constitución de 1857 pasó casi literalmente a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución vigente, habiendo sido aprobado por el Constituyente de Querétaro sin discusión importante alguna por lo que hace al endeudamiento público de Estados y Municipios. No obstante se suscitó un largo y por demás infructuoso debate sobre el alcoholismo, motivo por el cual se le adicionó un párrafo sobre dicho particular, quedando finalmente dicha fracción en los siguientes términos.

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

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, 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.”⁵¹

Conviene hacer aquí un paréntesis con la finalidad de realizar algunas precisiones sobre el artículo 117 constitucional y en particular sobre dicha fracción VIII que es materia de nuestro estudio.

⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit.,pág. 930.

⁵¹ Id.

El artículo 117 tiene estrecha relación con los temas de distribución de competencias dentro de un sistema federal en materia económica y fiscal, así como con lo relativo a la personalidad jurídica de las entidades federativas.

En un régimen federal como el nuestro, cada uno de los poderes realiza una función pública específica al ejercer las atribuciones asignadas por el orden constitucional. Al Poder Legislativo tanto de la Federación como de las entidades federativas se les debe dotar de ciertas facultades para la expedición de leyes con diverso ámbito espacial o territorial de validez.

Todo acto constitutivo de un Estado Federal, implica necesariamente que las entidades que otrora fueron soberanas, se desprendan de algunas de sus facultades para ser cedidas a un ente central. Este principio de cesión se expresa en nuestra Constitución en el artículo 124, al disponer dicho precepto que las facultades que no estén expresamente concedidas por la misma a los funcionarios de la Federación, se entienden reservadas a los Estados. En virtud de lo anterior, le correspondería a la legislatura federal, la expedición de leyes en ejercicio de una facultad expresamente señalada en el texto constitucional, correspondiendo a las legislaturas locales, desempeñar la función legislativa excluida, en ausencia o a falta de tal facultad, siempre y cuando no exista ninguna prohibición constitucional.

Respecto a estas prohibiciones, el maestro Ignacio Burgoa establece una clasificación, y señala que son de dos clases: las prohibiciones absolutas y las prohibiciones relativas. Por lo que hace a las primeras, su consignación está en el artículo 117 del texto constitucional, cuya materia no puede ser regulada por las legislaturas locales. En cuanto a las segundas, éstas pueden ser realizadas por los Estados con consentimiento del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 118 de la Constitución.

Por su parte el maestro Manuel Herrera y Lasso al estudiar al federalismo mexicano, comenta que existen limitaciones que la Constitución impone a la autonomía de los Estados. Entre ellas figuran las "prohibiciones" que clasifica de la siguiente manera:

"Prohibiciones indirectas. Las que imponen a los Estados el respeto de las garantías individuales y las que substraen a la competencia de ellos

las facultades atribuidas, en jurisdicción “singular” o “dual”, a las autoridades federales.

Prohibiciones directas. Las que específicamente estatuye la Constitución subdivididas en:

Prohibiciones absolutas. Las enumeradas bajo el enunciado del artículo 117: “Los Estados no pueden en ningún caso...” a las cuales debe añadirse la incluida en el artículo 115 respecto a la no reelección de los gobernadores “cuyo origen sea de elección popular”.

Prohibiciones relativas. Las enumeradas en el artículo 118...

Inhibiciones. Las prohibiciones absolutas que no implican negación total de la potestad de los Estados sino atemperaciones a su arbitrio...⁵²

Como puede apreciarse, son coincidentes los pensamientos de Herrera y Lasso y de Ignacio Burgoa, ya que ambos señalan que las prohibiciones establecidas en el artículo 117 constitucional son absolutas, en tanto las mismas no pueden ser superadas mediante autorización del Congreso, como ocurre en los casos de las prohibiciones contenidas en el artículo 118 constitucional que sí pueden serlo.

Existe una variedad de materias sobre las que versan esas prohibiciones, pero destacan las relativas a la personalidad jurídica de las entidades federativas, algunas sobre aspectos económicos, y otras de naturaleza fiscal.

Es por ello que el artículo 117 previene que en ningún caso los Estados pueden celebrar alianzas, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, expedir patentes de corso ni de represalias,⁵³ acuñar moneda o emitir papel moneda o estampillas, gravar el tránsito por su territorio de personas, cosas o mercancía, gravar la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros, expedir leyes o disposiciones fiscales que

⁵² Herrera y Lasso, Manuel. “Estudios Constitucionales”, Segunda Serie, Escuela Libre de Derecho, Editorial Jus, México, 1990, págs. 251-252.

⁵³ Dicha prohibición fue derogada, en virtud del decreto que suprimió la fracción II, del artículo 117, en el año de 1965.

importen diferencias de impuestos por razón de procedencia, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones.

Ahora bien, cabría preguntarnos el motivo por el cual el legislador de 1917 privó a los Estados de la facultad de poder emitir títulos de deuda pública. La respuesta que nos parece más lógica es que seguramente el constituyente de 1917 consideró inadecuado para el país otorgar dicha facultad a los Estados, dado que la experiencia histórica no era muy grata, puesto que tales documentos fiduciarios de deuda, cotizados en bolsas extranjeras podrían pasar al dominio de países soberanos, y dar lugar a probables contingencias y conflictos de carácter internacional.

En apoyo a esta idea, citamos la opinión del maestro Lanz Duret:

"La fracción VIII del mismo artículo 117 precisa y complementa esta prohibición, agregando que los Estados no pueden en ningún caso emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso, pues en realidad cualesquiera de estas operaciones de carácter financiero pueden dar origen a reclamaciones diplomáticas o, lo que es aún más grave, a la pretensión de intervención en nuestros asuntos interiores de las naciones contratantes con los Estados de la República con el propósito de cobrar deudas de carácter internacional".⁵⁴

La redacción original se mantuvo por cerca de 25 años sin embargo dadas las necesidades y cambios que experimentó el país durante este periodo, el precepto comenzó a ser objeto de diversas adiciones y reformas, según se explica a continuación.

⁵⁴ Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen", 5ª edición, Editorial Continental, México, 1971, pág. 174.

Adiciones y Reformas.

a) Primera adición y/o reforma.

La primera adición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942, y tuvo por objeto adicionarle al artículo 117 una fracción IX, referente a la prohibición para los Estados de gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o mayor a los que el Congreso de la Unión autorice, y además reformó la fracción VIII en los siguientes términos:

“Los estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos, al portador o transmisibles por endoso”⁵⁵

Dicha reforma en nada alteró el texto relevante puesto que sólo modificó la expresión “gobiernos extranjeros” por “gobiernos de otras naciones”, dando así una redacción más precisa al precepto.

b) Segunda adición y/o reforma.

Consistió en adicionar a la fracción VIII un párrafo; de esta manera el 30 de diciembre de 1946, se publicó en el D.O.F el siguiente texto:

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

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

⁵⁵ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ob. Cit., págs. 504-505.

Los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos...⁵⁶

El distinguido constitucionalista Felipe Tena Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano solo dedica unas cuantas líneas a comentar la fracción VIII del artículo 117, sin embargo respecto a la adición realizada señala:

"...se estableció que los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la celebración de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, con lo que se quiso prohibir las inversiones irrecuperables e improductivas realizadas a base de empréstitos"⁵⁷

Por su parte el maestro Juan Antonio Martínez de la Serna realiza las siguientes consideraciones sobre dicho precepto:

"...Los municipios y los Estados se encuentran en la misma situación que la Federación: No pueden hacer empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Artículo 117 fracción VIII segundo párrafo. De lo anterior se infiere que los municipios y Estados sí pueden celebrar empréstitos que les permitan obtener ganancias. ¿Con quién o quiénes pueden contratar para tal propósito?. Con quien sea, siempre y cuando no se incurra en los supuestos del artículo 117 fracción I y VIII, las cuales respectivamente prohíben a los Estados y por ende a los municipios, la celebración de tratados con otro Estado o con algún país cualquiera que sea, y también expresamente la Constitución les impide contraer directa o indirectamente préstamos con otros gobiernos, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares

⁵⁶ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., pág. 930.

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 29ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, págs. 175-176.

extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.”⁵⁸

Analizando el contenido del precepto constitucional en comentario, su redacción permitiría pensar que los Estados sí estarían en posibilidad de contraer empréstitos cuando no se emitían títulos de deuda, aunque fueran pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, siempre y cuando el acreedor no fuera un gobierno extranjero. A su vez, conforme crecían las necesidades de los Estados y Municipios, estos crearon organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se llegó a considerar que la prohibición contenida en esta fracción VIII no comprendía a dichas entidades públicas, en virtud de su personalidad jurídica propia. Tal interpretación propició que muchos Estados y demás entidades mencionadas contrataran en múltiples ocasiones empréstitos en moneda extranjera pagaderos en el exterior a favor de sociedades extranjeras, principalmente bancos. Esta situación, inconstitucional desde su origen, dio lugar a diversas modificaciones.

c) Tercera Reforma.

La tercera reforma al artículo 117 constitucional, suprimió la fracción II, que señalaba que los Estados no podían expedir patentes de corso ni represalias. Dicha reforma fue discutida y aprobada en ambas Cámaras, en 1965, a iniciativa de la XL Legislatura, y fue publicada al año siguiente.

d) Cuarta Reforma.

Esta reforma se motivó por lo insuficiente que resultó el texto adicionado en 1946, puesto que su redacción dio origen a una serie de prácticas que iban en contra del espíritu de dicho artículo, es por ello que se consideró necesario modificar la disposición constitucional, para otorgar a la prohibición un alcance más amplio, tal y como se realizó con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981:

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

⁵⁸ Martínez de la Serna, Juan Antonio. “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1983, págs. 254-255.

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

Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...".³⁹

Ni el maestro Ignacio Burgoa, ni el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, así como ningún otro constitucionalista, aportan comentarios sobre la fracción VIII del artículo 117 Constitucional. Esta situación nos parece desafortunada, ya que dicho precepto es en realidad la piedra angular del endeudamiento público de Estados y Municipios.

La reforma de 1981 se apoyó en diversas consideraciones respecto al cambio y evolución que ha sufrido la estructura política y financiera en México desde 1917. Como lo señaló el Presidente José López Portillo en la exposición de motivos de la reforma, se tomó en cuenta el propósito de fincar nuevas bases para el desarrollo nacional, la permanente necesidad de fortalecer el federalismo, el financiamiento estatal y municipal y la necesaria coordinación de sus actividades.

Es por ello, que la reforma define y precisa la prohibición para que los Estados contraten directa o indirectamente obligaciones que impliquen el establecimiento de una relación internacional. Se estimó también que existe un riesgo en la diversa multiplicidad de operaciones crediticias en cuyo manejo podrían participar indebidamente los estados federados.

Por lo que hace al segundo párrafo, se prohíbe tanto a estados como a municipios celebrar empréstitos, pero mientras que la fracción antes vigente exceptuaba los destinados a obras que produjeran directamente un incremento de sus ingresos, la fracción vigente exceptúa de modo más amplio a los

³⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ob. Cit., pág. 532.

empréstitos contraídos para inversiones públicas productivas, ya que con ello, en forma indirecta o mediata se generan recursos públicos.

En este sentido, la reforma posibilita también la celebración de empréstitos y obligaciones por instituciones paraestatales, con apoyo en bases legales, que las legislaturas locales tienen obligación de expedir, y además, se exige que los Ejecutivos locales rindan cuentas del ejercicio de esa facultad a la Legislatura local correspondiente.

De todo lo anterior, es viable afirmar que el texto actual de nuestra Carta Magna resulta claro y por ende corresponde a las Legislaturas locales expedir el marco constitucional y legal que regule la actividad financiera de Estados y Municipios, así como de sus respectivas entidades y empresas públicas.

2.3 Marco Constitucional Local de la Deuda Pública.

En el ámbito local y partiendo de la premisa establecida en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, interpretada a contrario sensu, los Estados y Municipios podrán contraer obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, 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.

Lo anterior supone en consecuencia, la autonomía de los Estados de la Federación para determinar sus propias políticas de endeudamiento, estableciendo las bases para la contratación de empréstitos a través de una ley, sujetándose a las limitaciones antes referidas.

Para abordar el aspecto relativo al marco constitucional local en materia de deuda pública, consideramos necesario puntualizar que en nuestro país, existen básicamente dos tendencias.

A) Constituciones que otorgan plena facultad al Poder Legislativo local para fijar las bases a las que debe sujetarse el endeudamiento de su Entidad Federativa.

B) Constituciones que conceden amplias facultades al Gobernador y a los Ayuntamientos para finar las políticas de endeudamiento público.

A) De una minuciosa revisión de las Constituciones de los Estados, encontramos que en el primer supuesto, las Legislaturas locales tienen las siguientes facultades:

- 1) Fijar bases al Ejecutivo para que celebre empréstitos. (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas)**
- 2) Autorizar al Ejecutivo para que celebre empréstitos. (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas)**
- 3) Aprobar los contratos de empréstitos que celebren los Estados (Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán)**
- 4) Prohibiciones expresas contenidas en el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Federal. (Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán).**
- 5) Autorizar empréstitos cuando se garanticen con ingresos o bienes del Estado (Nuevo León).**
- 6) Autorizar y/o decretar la forma de pago (Chihuahua, Guerrero, México, Morelos, Sinaloa y Tlaxcala).**
- 7) Señalar recursos para el pago de la deuda (Baja California Sur, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz)**

- 8) Autorizar y/o reconocer y mandar pagar al deuda (Baja California, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán)
- 9) Fijar las bases para que los ayuntamientos contraigan deuda (Aguascalientes, Coahuila, Puebla, Sonora y Zacatecas)
- 10) Autorizar a los ayuntamientos para que celebren empréstitos (Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Sinaloa)
- 11) Aprobar contratos de empréstitos de los ayuntamientos (Aguascalientes, Chiapas, México y Sinaloa)
- 12) Otorgar aval para garantizar empréstitos (Baja California Sur, Querétaro, San Luis Potosi y Sinaloa)
- 13) Determinar el destino del empréstito, conforme a lo siguiente:
 - a) Inversiones públicas productivas (Baja California Sur, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas)
 - b) Obras que lo justifiquen (Durango)
 - c) Obras de utilidad pública (Guanajuato y San Luis Potosi)
 - d) Obras que produzcan incremento de ingresos (Aguascalientes y Chiapas)

Cabe hacer notar que en las Constituciones locales, sobresalen algunos criterios que se traducen en prohibiciones para las Legislaturas locales:

1. La Legislatura carece de facultad para imponer préstamos forzosos de cualquier especie o naturaleza que sean y tampoco podrán facultar al Ejecutivo para que los imponga (México, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala)

2. La legislatura carece de facultad para mandar hacer cortes de cuentas con los acreedores del Estado, a fin de dejar sus créditos insolutos (México)

B) Tratándose de facultades concedidos al Ejecutivo Local y a los Ayuntamientos, en las Constituciones encontramos lo siguiente:

1) Son facultades del Gobernador concertar empréstitos:

a) Con autorización del Congreso del Estado (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Querétaro y San Luis Potosí)

b) Con autorización del Congreso del Estado cuando en garantía se afecten ingresos o bienes del Estado (Nuevo León)

c) Con aprobación del Congreso del Estado, cuando el interés público demande, se comprometan los ingresos, respecto de un ejercicio gubernamental posterior (Morelos)

2. Es facultad del Gobernador otorgar avales para garantizar empréstitos (Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa)

3. El destino que los Ejecutivos estatales deben darle al crédito público, considera cuatro supuestos:

a) Para inversiones públicas productivas (Baja California Sur, Coahuila, Oaxaca y Querétaro)

b) Para la ejecución de obras que benefician a la colectividad a que estén destinadas a producir directamente un incremento de los ingresos del erario (Hidalgo, Nuevo León y San Luis Potosí)

c) Para la satisfacción de necesidades administrativas (Durango)

d) Para fines de regulación de fluctuaciones presupuestales para cubrir un déficit imprevisto (Nuevo León y Veracruz)

Por lo que respecta a prohibiciones, únicamente en el Estado de Yucatán, por mandato constitucional, el Gobernador no puede remitir deudas, mandando hacer cortes de cuenta, respecto de los deudores del Estado para dejar insolutos los créditos de la hacienda pública.

Cabe destacar que en 17 estados, no se prevén expresamente facultades al Ejecutivo en materia de deuda pública (Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas)

Tratándose de las facultades concedidas a los Ayuntamientos en materia de deuda pública, encontramos lo siguiente:

- 1) Facultad de contratar empréstitos con autorización del Congreso del Estado (Campeche, Coahuila, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas)
- 2) Facultad para contratar empréstitos con autorización del Congreso del Estado, cuando su duración exceda un año (Tabasco)
- 3) Facultad para contratar empréstitos con autorización del Congreso del Estado cuando los vencimientos sean posteriores a su gestión (Chihuahua, Durango y Yucatán)
- 4) Facultad para celebrar actos o contratos que graven servicios, sólo con autorización del Congreso del Estado (San Luis Potosí)
- 5) Facultad para celebrar contratos de interés público (Hidalgo)
- 6) Facultad para otorgar inmuebles en garantía de créditos autorizados (Michoacán)
- 7) El destino que los Ayuntamientos pueden dar al crédito, considera 2 supuestos:
 - a) Inversiones públicas productivas (Coahuila y Puebla)
 - b) Obras de utilidad general (Yucatán)

Tocante a las obligaciones de los Ayuntamientos en la materia, tenemos:

- 1) Obligación de informar al Congreso Local sobre la contratación de empréstitos (Querétaro y Quintana Roo)
- 2) Obligación de no dejar créditos pasivos sin los fondos necesarios para cubrirlos (Chihuahua)

Por último cabe destacar que en 15 Constituciones no se establecen disposiciones expresas en materia de deuda pública para los ayuntamientos (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala y Veracruz)

2.4 Marco Legal Local de la Deuda Pública

Para el efecto de conocer el marco jurídico que regula la deuda pública de Estados y Municipios así como de sus respectivas entidades y empresas públicas, es necesario puntualizar que en la mayoría de las entidades federativas se han expedido leyes que norman la celebración de operaciones de financiamiento, su contratación registro, control y pago.

Dichas leyes presentan un grado de desarrollo normativo diverso, que en algunos casos presenta notorios avances y en otros presenta serias limitaciones, en estos últimos, la ley es exigua o se constituye en obstáculo para la celebración de operaciones de financiamiento.

En este orden de ideas, cabe hacer notar que actualmente son 28 entidades federativas, incluido el Distrito Federal, quienes cuentan con un ordenamiento jurídico que en forma específica norma el endeudamiento público. Estos Estados son:

1. Aguascalientes
2. Baja California
3. Baja California Sur
4. Campeche
5. Coahuila
6. Colima
7. Chiapas
8. Chihuahua
9. Distrito Federal
10. Durango
11. Guanajuato
12. Guerrero
13. Jalisco
14. México

15. Michoacán
16. Morelos
17. Nayarit
18. Nuevo León
19. Oaxaca
20. Puebla
21. Querétaro
22. Quintana Roo
23. San Luis Potosí
24. Sonora
25. Tabasco
26. Tamaulipas
27. Veracruz
28. Yucatán

De acuerdo con lo anterior, los Estados que actualmente carecen de una ley de deuda pública son:

1. Hidalgo
2. Sinaloa
3. Tlaxcala
4. Zacatecas

Como un aspecto que consideramos importante señalar se encuentra el relativo a las fechas de expedición de los diversos ordenamientos que regulan el endeudamiento público de los Estados, pues hasta antes de la década de los setentas no encontramos antecedente alguno que en forma específica lo regulará, siendo con posterioridad a la expedición de la Ley General de Deuda Pública (aplicable al Gobierno Federal y al Distrito Federal) el 31 de diciembre de 1976, que comienzan a expedirse las primeras leyes en materia de deuda pública a nivel local.

A fin de tener una visión global de los períodos en que este aspecto se ha venido desarrollando hasta la fecha, consideramos conveniente agrupar por décadas estos ordenamientos jurídicos, según se expone a continuación:

- a) Leyes expedidas en la década de los setentas.
- b) Leyes expedidas en la década de los ochentas.
- c) Leyes expedidas en la década de los noventas.

a) Leyes expedidas en la década de los setentas.

En este primer grupo encontramos solamente a tres entidades federativas; el Distrito Federal, Puebla y Veracruz.

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de publicación
Distrito Federal	Ley General de Deuda Pública (nivel federal).	31-12-76
Puebla	Ley de Deuda Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla.	03-11-77(f/e)
Veracruz	Ley de Deuda Pública para el Estado de Veracruz-Llave.	27-12-79(f/e)

b) Leyes expedidas en la década de los ochentas.

En este grupo se encuentran entidades que expidieron leyes prácticamente a principios y fines de la década, siendo estos: Baja California, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán y Querétaro.

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de publicación
Durango	Ley de Deuda Pública para el Estado de Durango.	15-07-80(f/e)
Michoacán	Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán.	29-05-81(f/e)
Guanajuato	Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios.	31-12-82
Querétaro	Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.	04-12-87
Baja California	Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California.	10-02-88
Guerrero	Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Estado de Guerrero.	28-12-88

c) Leyes expedidas en la década de los noventas.

En este grupo se encuentran la mayoría de las entidades federativas siendo conveniente hacer notar que actualmente y de conformidad con la reforma al párrafo tercero del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y en vigor a partir del 1º de enero de 1996, a la que habremos de detallar más adelante, es necesario subdividir el grupo de la siguiente manera:

1. Entidades con ordenamientos anteriores al 1º de enero de 1996, y
2. Entidades con ordenamientos posteriores al 1º de enero de 1996.

1. Entidades con ordenamientos anteriores al 1° de enero de 1996.

Se tiene que trece Estados expidieron leyes en el periodo que se indica:

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de publicación
México	Ley de Deuda Pública del Estado de México	1992
Quintana Roo	Ley de Deuda Pública del Estado	1992
Tabasco	Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco	27-04-94
Nuevo León	Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León	18-11-94
Chihuahua	Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios	31-12-94
Morelos	Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos	01-02-95
Yucatán	Ley de Deuda Pública	10-03-95
Campeche	Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche	28-06-95
Sonora	Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora	06-07-95
Chiapas	Ley de Deuda Pública del Estado de Chiapas	02-08-95
Colima	Ley de Deuda Pública del Estado de Colima	02-09-95
Tamaulipas	Ley de Deuda Pública para el Estado de Tamaulipas	22-12-95(f/e)

2. Entidades con ordenamientos posteriores al 1° de enero de 1996.

En este grupo se incluyen Estados con leyes expedidas en 1994 y 1995, pero que cuentan con reformas importantes posteriores al 1° de enero de 1996, en materia de registro y afectación de participaciones federales, motivo por el cual se les consideró.

Entidad Federativa	Ordenamiento	Fecha de publicación
San Luis Potosí	Ley de Deuda Pública Estatal.	06-06-94 (Adiciones 30-01-96)
Nayarit	Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit.	20-12-95 (reformas del 07-08-96)
Oaxaca	Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.	31-08-96
Aguascalientes	Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes.	10-11-96
Coahuila	Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila.	06-12-96
Jalisco	Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.	16-01-97
Baja California Sur	Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California Sur y sus Municipios.	31-01-97

Expuesto lo anterior, a continuación se analizan diversos aspectos contenidos en las leyes de la materia, a fin de conocer el grado de desarrollo normativo a nivel nacional de la legislación consultada.

Análisis de las leyes de deuda pública de las Entidades Federativas

Como elementos básicos a analizar para determinar el grado de desarrollo normativo de las leyes de deuda pública locales, se consideran los siguientes:

- Estados que cuentan con ley de la materia.
- Ambito de aplicación de la Ley.
- Facultades de la Legislatura local.
- Facultades del Ejecutivo local.

- Fuentes de pago del servicio de la deuda.
- Otorgamiento de garantías de pago.
- Otorgamiento de garantía subsidiaria, sustituta o solidaria.
- Reglas de Registro de la deuda.
- Organismos de carácter técnico en materia de deuda.

Estados que cuenta con ley de la materia.

Como se recordará son 28 Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal, quienes tienen ley de la materia.

Ámbito de aplicación de la ley.

Se trata de determinar el ámbito de aplicación de la ley, tanto a nivel estatal como municipal. Al respecto encontramos que todas las entidades federativas consideran tanto a Estados como Municipios, y a sus respectivas entidades y empresas públicas, sujetos de la ley, con excepción del Estado de Nuevo León que regula exclusivamente la deuda que contraiga el gobierno estatal.

Facultades de la Legislatura local.

Nos referimos básicamente a las facultades de la Legislatura local para autorizar la suscripción o emisión de la deuda y los montos de endeudamiento neto anual a que deben sujetarse Estado y Municipios.

Al respecto encontramos que todos los Estados que tienen Ley de Deuda Pública regulan la facultad de la Legislatura local, o del Congreso Federal en el caso del Distrito Federal, para autorizar la contratación de la deuda y los montos de endeudamiento.

Facultades del Ejecutivo local.

En términos generales se conceden al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos facultades para negociar la deuda pública y en general para realizar todos los actos inherentes a la suscripción, registro, control y pago de las operaciones de financiamiento.

Cabe destacar que en todas las entidades que cuentan con ley de deuda pública prevalece el principio de que se requiere la previa autorización del Congreso para contratar deuda y para ejercer montos adicionales de endeudamiento, siendo importante destacar que en los Estados de Puebla y Veracruz se faculta a los gobernadores para ejercer montos adicionales de endeudamiento sin la previa autorización de la legislatura, siempre y cuando haya circunstancias que así lo justifiquen, teniendo la obligación de informar con posterioridad a la Legislatura.

Fuentes de pago del servicio de la deuda.

En este punto, se trata de conocer de que manera se ha regulado el llamado servicio de la deuda, esto es, de donde se obtendrán los recursos para el pago de los financiamientos obtenidos. En este orden de ideas encontramos que algunos Estados prevén el pago de la deuda con cargo a partidas presupuestales, otros señalan como fuente de pago los ingresos que el propio proyecto financiado genere, y algunos consideran ambos supuestos.

En este sentido tenemos que Baja California, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán sólo consideran el establecimiento de partidas presupuestales para el pago de deuda.

Por su parte Nuevo León y San Luis Potosí se refieren en exclusiva a los flujos de los proyectos financiados como fuente de pago.

Finalmente encontramos que Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, México y Oaxaca consideran ambos supuestos para el pago de la deuda.

Otorgamiento de garantías de pago de la deuda.

En el pago de la deuda un importante aspecto lo constituye el otorgamiento de garantías, esto es, que ante el incumplimiento de pago por parte de la entidad deudora, se cuente con recursos que puedan ser aplicados al mismo, con

independencia de los intereses y penas convencionales derivadas de dicho incumplimiento.

En nuestro país es regla general que la deuda pública de Estados y Municipios se garantice con la afectación de sus participaciones en ingresos federales, por lo que las 28 Entidades que cuentan con ley así lo han regulado, siendo importante referir que en 6 de ellas se consideran también otras formas de garantías: Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas.

Otorgamiento de garantía subsidiaria, sustituta o solidaria.

En el manejo de la deuda pública es importante conocer las normas que rigen la llamada deuda contingente y los sujetos que pueden contar con la denominada garantía subsidiaria, sustituta o solidaria, para el efecto de que sea un tercero quien cumpla con los compromisos de deuda del Estado o Municipio en el caso de que estos no puedan hacerlo. Al respecto encontramos que 24 de los 28 estados que cuentan con ley, regulan este aspecto y solo 4 no lo regulan: Chiapas, Guanajuato, Michoacán y Quintana Roo.

Reglas de Registro de la deuda.

Como ya se ha mencionado, la reciente reforma al párrafo tercero del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, incide directamente en el manejo de la deuda pública de Estados y Municipios, particularmente en el aspecto relativo a las reglas del registro de la deuda.

Al respecto se tiene que con excepción de Chiapas, todas las entidades que cuentan con ley de la materia ordenan el establecimiento de registros de deuda locales en los que se inscribirán todas las operaciones de deuda pública, debiendo precisar su monto, características y destino de los créditos.

Organismos de carácter técnico en materia de deuda pública.

Este aspecto se enfoca a determinar si en las entidades federativas se han establecido instancias de carácter técnico que proporcionen asesoría y apoyo

en la evaluación de todos los aspectos técnicos de los proyectos que se proponen financiar con deuda pública.

En este caso tenemos que sólo 15 Estados establecen la existencia de un comité técnico en materia de deuda pública: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tamaulipas.

Al final del presente Capítulo, se muestra el Cuadro que resume el contenido de las leyes de deuda pública de las Entidades Federativas.

Análisis de otras disposiciones legales relacionadas con la deuda pública local.

Existen diversas disposiciones legales en el ámbito estatal y municipal relacionadas con la deuda pública, mismas que revisten importancia en la medida en que son complementarias y en ocasiones supletorias de este tipo de ordenamientos jurídicos. En este sentido, se considera importante analizar las siguientes disposiciones legales: Leyes Orgánicas de la Administración Pública o Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, Leyes de Hacienda, Leyes de Ingresos, Códigos Fiscales y Presupuestos de Egresos.

Atendiendo a cuestiones de orden, revisamos en primer término las disposiciones que corresponden al ámbito estatal y en segundo término las correspondientes al ámbito municipal.

Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal o Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo de los Estados.

En las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, denominada también en algunos Estados como Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado (En el caso del Distrito Federal se tiene la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y en el Estado de Sinaloa el

Reglamento Orgánico de la Administración Pública) se establecen las atribuciones conferidas a las dependencias del Poder Ejecutivo en materia de deuda pública. En este sentido, encontramos que son básicamente a las Secretarías de Finanzas y Contraloría General o a sus equivalentes, a las que se les confiere la facultad para intervenir en este aspecto.

El titular del Ejecutivo Estatal, es formalmente quien tiene dichas atribuciones, mismas que en las leyes orgánicas respectivas se delegan en las dependencias mencionadas para que se encarguen de negociar e intervenir en la administración de la deuda pública.

Del análisis realizado a las Leyes Orgánicas referidas, se desprende:

- 1) Que el Gobernador, en la mayoría de los Estados, se auxilia de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de la Contraloría para realizar las funciones inherentes al ejercicio del crédito público.**
- 2) Que la Secretaría de Finanzas o su equivalente dirige la negociación y administración de la deuda pública, y en la mayoría de los casos se les exige la obligación de informar periódicamente al Gobernador del Estado, sobre la situación que guardan las amortizaciones de capital y pago de intereses.**
- 3) Que la Secretaría de Finanzas o su equivalente tienen la facultad de llevar el control y registro de la Deuda Pública del Estado y los Municipios.**
- 4) Que la Secretaría de Finanzas o su equivalente, en algunos Estados (Baja California, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas) queda autorizada expresamente para intervenir en las operaciones en que el Ejecutivo, los ayuntamientos y las entidades paraestatales, hagan uso del crédito público.**
- 5) Que la Secretaría de Finanzas o su equivalente, está facultada en algunos Estados para formular recomendaciones sobre política financiera del Gobierno Estatal en materia de crédito (Coahuila y Tabasco); para proponer al titular del Ejecutivo las asignaciones en materia de deuda pública (Puebla); para expedir las normas de deuda pública (Tamaulipas y Zacatecas); así como para informar a la Secretaría de la Contraloría General del Estado, sobre el aspecto de la deuda pública (Baja California).**

- 6) Que la Secretaría de la Contraloría General del Estado, o su equivalente está facultada en algunos estados de la República para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de financiamiento y deuda (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz).
- 7) Que la Secretaría de la Contraloría General del Estado o su equivalente, en algunas entidades federativas, tiene la atribución de coadyuvar en la contratación de deuda pública (Hidalgo, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz).
- 8) En el Estado de Chiapas interviene la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que está facultada para llevar el registro contable de su deuda pública e informar al Gobierno del Estado sobre la situación de las amortizaciones de capital y pago de intereses de la deuda.
- 9) En algunas Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal, se autoriza a las entidades de la Administración Pública Paraestatal para que ellas mismas aprueben la concertación de sus propios financiamientos, como es el caso de Chiapas; y otras las autorizan para elaborar sus programas financieros, expresando entre otros aspectos, la contratación de créditos como sucede en el Estado de Sonora.

Leyes Estatales de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Estas leyes establecen la normatividad relativa al ejercicio racional y transparente de las finanzas públicas, lo que conduce al óptimo y congruente uso de los recursos de la hacienda pública estatal y municipal.

Dichos ordenamientos señalan en su mayoría que el gasto público comprende las erogaciones por diversos conceptos, de entre los que sobresalen los pagos de la deuda pública. Aunque no se trata de leyes específicas en materia de deuda, si establecen normas relacionadas o complementarias a la misma,

siendo aplicables a las dependencias del Ejecutivo local y a sus organismos descentralizados o paraestatales, y en algunos casos también a los municipios.

Cabe señalar que no todas son coincidentes entre sí, dado que algunas dan mayor importancia al gasto realizado por concepto de deuda pública y otras no lo consideran así, lo que nos da una idea de la heterogeneidad y diversidad en esta materia.

En virtud de lo anterior, es importante hacer notar que el análisis en lo particular de cada una de las leyes en materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, implicaría necesariamente el desarrollo de un trabajo de investigación que en mucho rebasaría nuestro objeto de estudio, por lo que sólo nos limitamos a hacer una breve referencia de su relación con la normatividad en materia de deuda pública.

Leyes de Hacienda de las Entidades Federativas.

Las Leyes de Hacienda en el ámbito estatal, señalan de manera particular cargas impositivas a los contribuyentes: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Cabe destacar que algunas Leyes de Hacienda prevén la entrada de numerario a las arcas estatales o municipales, mediante ingresos extraordinarios, entre los que destacan los empréstitos, financiamientos o préstamos.

De lo anterior se desprende que las Leyes de Hacienda de los Estados mantienen una estrecha relación con el marco jurídico que regula la deuda pública, puesto que de alguna manera dan vida jurídica a las operaciones de financiamiento consideradas como ingresos extraordinarios de las Haciendas Públicas.

Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas.

Por lo que hace a estas leyes, encontramos que tienen una vigencia anual, lo que es atribuible a la necesidad de actualizar sus normas para adecuarlas a la

realidad y necesidades financieras de cada estado en forma periódica. De su contenido es importante señalar que su objeto es establecer normas precisas para la obtención de los recursos necesarios para lograr los fines específicos que se propone el gasto público estatal de cada ejercicio fiscal.

Cada una de estas leyes se integra con apartados referentes a impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones de ingresos federales y acciones administrativas convenidas con la federación, incluyéndose además el renglón de los ingresos extraordinarios, en donde se engloban los empréstitos y financiamientos que dan vida al concepto de deuda pública.

De manera genérica podemos afirmar que estas leyes constituyen un instrumento jurídico a través del cual las entidades federativas obtienen ingresos de manera programada, para destinarlos a la atención de prioridades relacionadas con el servicio público.

Códigos Fiscales de las Entidades Federativas.

Del análisis de estos ordenamientos tenemos que ninguno se refiere expresamente al concepto de deuda pública, pero si hacen referencia a ingresos extraordinarios, considerados como aquellos que se autorizan en forma excepcional para cubrir el pago de gastos que provengan, entre otros conceptos, de empréstitos contratados por el Estado. Esta referencia no es necesariamente coincidente en todos los Estados, pero en términos generales prevalecen criterios similares.

Presupuestos de Egresos de las Entidades.

En este tipo de instrumentos se establece de manera particular el monto de los recursos que el Estado destinará a las acciones que se llevarán a cabo en materia de servicios, obras y proyectos públicos. Los Presupuestos de Egresos tienen una clara concepción de los objetivos, metas y fines que se propone alcanzar en las áreas económica y político-social, con lo cual los Estados tratan de eficientar la distribución de los ingresos de la Hacienda Pública, evitando el dispendio y la desorganización financiera.

En este sentido, los presupuestos comprenden gastos destinados a cubrir el servicio de la deuda contratada precisamente para alcanzar los objetivos, metas y fines que el Estado se propone alcanzar.

Decretos que autorizan a los Ejecutivos de los Estados para Gestionar y Contratar Empréstitos.

Como ya se ha señalado, algunos Estados no cuentan aún con una Ley de Deuda Pública, motivo por el cual sus necesidades de crédito público las resuelven a través de decretos mediante los cuales se autoriza al Ejecutivo Estatal o a los Ayuntamientos para contratar los empréstitos correspondientes, sin base jurídica específica, sino sólo con las facultades que les confiere la propia Constitución Política de cada Entidad Federativa.

Sin embargo, dado que no existe una ley específica en materia de deuda pública, los planteamientos y problemas que se van suscitando, se resuelven en el camino y en forma subjetiva. Esta situación ha dado lugar a políticas de endeudamiento discrecionales que en ocasiones contravienen las normas constitucionales vigentes y que son el origen de múltiples problemas de tipo financiero por la falta de control existente.

Para complementar el análisis que hemos venido realizando, citaremos a continuación la normatividad en materia de deuda pública aplicable al ámbito municipal.

Leyes Orgánicas Municipales.

Las Leyes Orgánicas en el ámbito municipal regulan la estructura orgánica y funcional de los municipios de una determinada Entidad Federativa. Así pues, en su contenido encontramos diversas disposiciones vinculadas a la contratación de la deuda pública, fundamentalmente tratándose de facultades concedidas al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, al Tesorero, así como a otros servidores públicos, para que de acuerdo al cumplimiento de los requisitos que se disponen en dicha Ley Orgánica, puedan intervenir para allegarse fondos a través del crédito público (Hidalgo, Chihuahua, Morelos, Tabasco, Zacatecas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Puebla y Sinaloa).

Como es normal en este tipo de ordenamientos, se establece igualmente la facultad del Congreso del Estado para autorizar la celebración de empréstitos.

Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.

Dado que el análisis de la materia relativa al presupuesto la contabilidad y el gasto público municipal rebasaría con mucho el objeto de estudio del presente trabajo, nos limitaremos a señalar que en el Estado de Michoacán, en los artículos 2º, 9º y 10º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, en forma expresa se regulan aspectos relativos a la deuda pública.

Así por ejemplo se señala que el gasto público municipal comprenderá erogaciones por concepto de la deuda pública que hubiere contratado el municipio a través del Ayuntamiento, en los términos establecidos en la propia Ley Orgánica Municipal. También se hace referencia al hecho de que los Ayuntamientos, al elaborar su presupuesto de egresos, deberán considerar entre otras cosas, sus endeudamientos, y al integrarlo deberán anexar a la documentación que contemple la situación de la deuda pública al final del último ejercicio presupuestal, la estimación de la que tendrán al término de los ejercicios presupuestales en curso, y del inmediato siguiente.

Leyes de Hacienda Municipal.

Como es sabido, los ingresos que se contemplan en la Ley de Hacienda Municipal, son ordinarios y extraordinarios. Dentro de estos últimos, se encuentran los ingresos obtenidos por: créditos, empréstitos, financiamientos, préstamos etc., conceptos que en las diversas Leyes de Hacienda Municipales se utilizan indistintamente, pero que en términos generales significan lo mismo: Deuda Pública.

La gran mayoría de las Leyes de Hacienda Municipal definen a los ingresos extraordinarios, señalando que son aquellos que se decretan excepcionalmente por el Congreso del Estado para el pago de gastos eventuales, otras indican que son los obtenidos por empréstitos, préstamos, financiamientos, etc.

Leyes de Ingresos Municipales.

Estos ordenamientos prevén un renglón para los ingresos extraordinarios, aunque difieren en la forma de su designación, y el enfoque que se les da. Algunas leyes de Ingresos Municipales consideran a los ingresos extraordinarios, como los provenientes de empréstitos; otras a los que proceden de financiamientos y otras más los ubican como aquellos que son captados por créditos en general.

En algunas Leyes de Ingresos se va más al detalle, como aquellas que facultan al Ayuntamiento para que gestione ingresos extraordinarios mediante empréstitos o financiamientos, y asumir obligaciones contingentes hasta por determinado monto. Otras facultan a la Secretaría de Finanzas del Ejecutivo Estatal para que determine los montos de endeudamiento de cada Ayuntamiento.

Códigos Fiscales Municipales.

La mayoría de los Códigos coinciden en que los ingresos extraordinarios se integran entre otros conceptos por créditos o empréstitos, y que son decretados excepcionalmente por el Congreso del Estado, en cambio sólo el Código Fiscal Municipal de Michoacán, faculta al Ayuntamiento para contraer empréstitos.

Presupuestos de Egresos Municipales.

En los Presupuestos de Egresos, los Municipios distribuyen los conceptos del gasto público en forma ordenada, para promover el desarrollo social y económico municipal y satisfacer las necesidades de la población.

En la gran mayoría de dichos presupuestos se prevén partidas específicas para el pago de la deuda, lo que es fiel reflejo de la observancia de las normas relativas al control y pago del servicio de la deuda pública que predomina a nivel nacional.

2.5 Aspectos Jurídicos Fundamentales en la contratación de deuda pública.

Una vez que hemos analizado tanto el marco constitucional como el marco legal local de la deuda pública, encontramos que en los diversos ordenamientos jurídicos que regulan el endeudamiento, sobresalen importantes aspectos, los cuales dada su importancia exponemos a continuación.

Es importante aclarar que en cada Entidad Federativa se incorporan estos aspectos de manera diversa, por lo que en el presente estudio, nos limitaremos a estudiarlos en lo general.

Así pues, los aspectos jurídicos fundamentales en la contratación de deuda pública, pueden abordarse desde dos perspectivas: Los aspectos técnicos y los aspectos administrativos.

1. Aspectos Técnicos.

Están representados por las propias condiciones del empréstito, que van desde el periodo de contratación del préstamo ante una institución pública o privada, o desde su emisión, si se trata de bonos u obligaciones, hasta el pago o reembolso respectivamente del capital, o sea su amortización, pasando por entre estas dos fases, la medición de los efectos que produce la deuda, el pago de los intereses, así como por las operaciones de gestión que son la conversión y consolidación.

De lo anterior, se desprende que el empréstito que se constituye en deuda pública es una operación de dos etapas. En primer lugar, el Estado recibe el dinero de los prestamistas o suscriptores según el caso; es la fase de la emisión de la deuda. Después, debe cumplir las promesas que ha hecho a sus acreedores o suscriptores referentes al pago de los intereses y al reembolso del capital; esta es la fase del pago de dicha deuda pública.

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

Asimismo, durante el transcurso del plazo de la deuda se pueden ejecutar ciertas acciones que se enfocan a eficientar el cumplimiento de las obligaciones correspondientes y que van encaminadas a dar fiel cumplimiento al servicio de la misma, en cuanto se refiere al pago de intereses y del capital en los tiempos preestablecidos.

Antes de ejecutar las acciones, éstas pasan por un riguroso análisis, en donde se toman en cuenta toda las posibles variables que induzcan a estimar resultados positivos a futuro, tanto en beneficio de los acreedores como de la propia entidad gubernamental deudora. Las variables pueden ser económicas, domésticas, políticas, psicológicas, sociológicas, etc., que de alguna manera influyen en cualquier movimiento que se pretenda realizar respecto a la deuda pública.

Una vez evaluada cada acción que se pretenda llevar a cabo, y que se ha establecido la interacción entre ella y las variables, entonces se determinará si se opta o no por algunos de los aspectos técnicos intermedios.

En resumen, la vida de un empréstito comienza en el momento de su contratación o de su emisión al público, si se trata de bonos u obligaciones, y termina cuando la entidad deudora reembolsa el capital que le fue prestado. Durante su vida puede ocurrir que sufra una transformación, esto es, por ejemplo, que se realice su conversión en otro tipo de deuda que tengan alguna característica diferente.

Así, tenemos que estos aspectos técnicos son: emisión, medición de los efectos de la deuda, pago de intereses, conversión, consolidación, amortización y garantías.

a) Emisión.- Es la forma en que la entidad gubernamental determina las condiciones y características de la contratación de la deuda y emite los títulos generadores de la misma. En esta etapa se analizan aspectos como la modalidad que van a adoptar los títulos, las personas, instituciones, bancos, gobiernos, etc., que van a suscribir la emisión de la deuda.

Para los efectos de este tema se entiende que la deuda pública se puede emitir cuando el gobierno estatal o municipal contrata un empréstito con

instituciones nacionales de crédito, ya sean públicas o privadas, o con particulares; o bien a través de la suscripción de bonos u obligaciones de deuda pública. En el primer supuesto, la emisión de la deuda puede negociarse a corto, mediano o largo plazo, de acuerdo con la capacidad de pago y los requerimientos monetarios del ente gubernamental.

La emisión de los empréstitos, generalmente está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los que se cuenta, haber comprobado la planeación del destino del empréstito a inversiones públicas productivas, y que éstas sean perfectamente identificadas.

b) Medición de los efectos de la deuda.- Es la ponderación y análisis de la capacidad de endeudamiento de la entidad, así como de los mecanismos de pago de la deuda.

En primer término, es necesario ponderar la capacidad de pago de la administración gubernamental en cuestión, la cual está en función directa de la política de financiamiento adoptada por las respectivas autoridades, para la realización de las obras de infraestructura que requieren los servicios públicos que son de su competencia.

Además por mandato constitucional, la inversión debe ser productiva, sugiriéndose que el destino de los recursos sean en obras autorecuperables, con el propósito de mantener un equilibrio en las finanzas y estar en posibilidades de utilizar el crédito como fuente adicional de los recursos ordinarios.

Es por tanto necesario una correcta administración de la deuda pública, para que se logre una verdadera correspondencia entre los recursos provenientes de las obras o servicios que se financiaron con el dinero del crédito público, y su utilización en el servicio de la misma, ello implica que exista un adecuado sistema de administración estatal o municipal, según sea el caso, para el manejo de recursos financieros y un eficiente sistema de registro de contribuyentes, de recaudación y de cobranza, y de control de recursos provenientes de contribuciones especiales, los cuales serán destinados a la amortización de la deuda contraída para el financiamiento de obras o servicios que requieren del crédito público.

c) Pago de intereses.- Consiste en determinar el tipo de interés del empréstito con base en el tipo aplicado en el mercado de capitales en el momento de la emisión de la deuda. Dicho pago es efectuado a la institución o persona acreedora, o al suscriptor de la deuda pública como su principal beneficio, que constituye el alquiler del dinero que le presta el estado.

El prestamista o suscriptor de la deuda pública, tiene como principal gracia el interés que le paga la entidad de gobierno por haberle proporcionado fondos; dicho en otras palabras, el interés es el alquiler del dinero que recibe el estado de los que otorgaron el empréstito, o de los que suscribieron los títulos.

Si el empréstito es una inversión que va a producir utilidad y por lo tanto, el acreditante considera sus condiciones y la compara con las de las inversiones privadas, a los Estados y Municipios, les resulta más conveniente emitir el empréstito en el momento en que el tipo de interés en el mercado de capitales es poco elevado, porque si lo emiten cuando la tasa sea más elevada, se vuelve más oneroso dicho empréstito.

En el aspecto técnico, el Estado se las ingenia para aceptar posibles cargas como garantías contra posibles variaciones del valor del dinero, así se tiene el caso de que la tasa de interés pagada puede ser revisable, para quedar indexada a un espectro de tasas que marquen los certificados de la Tesorería CETES o los bonos de desarrollo del Gobierno Federal BONDES.

d) Conversión.- Es el procedimiento que permite al ente público sustituir un contrato vigente por otro que modifica las condiciones del primero, ya sea para reducir la tasa de interés, cambiar el plazo de amortización o condiciones de pago, sustitución de la garantía, etc., de la deuda pública, pero con el consentimiento de los acreedores.

El efecto más importante de la conversión es la reducción de la carga financiera de la deuda pública, ya que uno de sus componentes como lo es el interés, disminuye, reduciendo un beneficio para la entidad gubernamental que solicitó el préstamo. Es factible que la conversión venga acompañada de estímulos que concede el ente gubernamental a los acreedores, con el objeto de hacer más fácil que éstos otorguen su consentimiento al optar por seguir

siendo poseedores de títulos de deuda pública, por ejemplo: la concesión de un premio por una sola vez en dinero o en títulos a quienes acepten la conversión; pago de un doble cupón de intereses, esto es, en próximo vencimiento de intereses, se abona un cupón con arreglo a la cuantía habitual y otro cupón interés con el interés ya reducido; concesión de inmunidad frente a ulteriores conversiones a los acreedores a los acreedores que acepten una.

e) Consolidación.- Es la transformación de la deuda de corto plazo en una deuda de largo plazo, mediante el cambio de los títulos pagaderos a plazos.

El prestador sólo aceptará la consolidación si está seguro de que el nuevo título le presenta suficientes ventajas, pedirá un interés más elevado al que le rinde los títulos que él adquirió, y si el crédito gubernamental se "tambalea", que es cuando se hace útil la consolidación, los tenedores de los títulos que representan la deuda, no se avienen fácilmente a la operación, por lo que en ocasiones resulta sumamente onerosa.

La consolidación de la deuda a corto plazo o flotante va perdiendo el terreno que gana el control del crédito. Actualmente la legislación mexicana es muy precavida en este punto, por lo que ha establecido mecanismos que limitan las posibilidades de endeudamiento de los estados y municipios, ya que las legislaturas establecen las bases en una ley para endeudarse y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos, estableciendo así un verdadero control del crédito público, con el propósito de que no se vaya a abusar de él y se cree un clima de desconfianza y de fricción financiera, pero esto no quiere decir de ninguna manera, que no proceda la consolidación de una deuda, se puede pero con las autorizaciones legislativas correspondientes.

Asimismo observamos, que es saludable y significativo, dentro de un proceso de reestructuración y saneamiento de las finanzas estatales y municipales, las firmas de convenios de consolidación de deuda pública, sobre todo si en un sólo convenio se concentran varios financiamientos, lo que representará para el gobierno respectivo importantes ventajas en el plano financiero, ya que en un momento dado puede ser tan favorable, que también puede operar la conversión a la par con la consolidación.

f) Amortización.- Consiste en el pago que estados y municipios hacen por el préstamo obtenido, bien sea en una fecha prevista, en un determinado período de tiempo o en el momento en que el deudor así lo determine.

La consecuencia de la amortización es evidente, la reducción de la deuda pública en circulación, lo cual tiene dos efectos favorables para el deudor gubernamental: en primer término disminuye la carga financiera de la deuda, ya que se satisfacen intereses respecto de un capital menor, lo que provoca una disminución de los gastos públicos corrientes, y en segundo lugar, aumenta el crédito que el gobierno merece, porque su balance de inventario presentará un aspecto más saneado, al disminuir el pasivo público.

El espíritu del legislador inmerso en el contenido del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 Constitucional, se encuentra en el sentido de que los Estados y Municipios pueden contraer créditos para la realización de inversiones públicas productivas que exijan un desembolso inmediato, con lo que se logrará la ampliación de su capacidad de realización de programas de gobierno, y por tanto, el impulso y crecimiento de la actividad económica. Ello redundará en el incremento de los ingresos fiscales que faciliten la amortización de la deuda y contribuirá en un avance hacia el desarrollo.

g) Garantías.- Consiste en asegurar el pago del principal y sus respectivos intereses. En ocasiones la administración gubernamental puede emitir bonos u obligaciones de deuda, sin que quede afectado ningún bien específicamente que garantice el seguro pago del empréstito, en estos casos se considera que la garantía es tácita, y consiste en el prestigio y seguridad que brinda por sí misma la entidad de gobierno emisora.

Los créditos públicos deberán quedar garantizados, según la naturaleza de la operación y del proyecto que vaya a ser financiado. Así, puede garantizarse con: 1) Participaciones que reciba el Estado o el Municipio deudor; 2) La unidad de la propia obra o servicio público y, 3) Bienes o derechos.

1) Cuando la garantía de pago de obligaciones crediticias recaiga sobre las participaciones federales, y se contraigan para inversiones públicas productivas, se inscribirán en un Registro de Deuda que cada entidad

federativa deberá tener para controlar su respectiva deuda pública. Sobre este tema habremos de abundar más ampliamente en nuestro siguiente capítulo.

2) Cuando la garantía recayere sobre la unidad completa de la obra o servicio público, la garantía recaerá sobre todos los bienes que la integran, incluyendo los muebles o inmuebles afectados a la explotación, considerados a su unidad.

3) Los bienes y derechos dados en garantía, pueden comprender a los propios impuestos. El valor de los mismos en un momento dado lo fijará la institución crediticia o la persona que otorgará el crédito. Esto no quiere decir que la fijación del valor será unilateral, sino que puede concertarse por ambas partes, pero también hay que advertirlo, existen instituciones que por apreciación propia fijan el valor a los bienes y derechos recibidos en garantía.

2. Aspectos Administrativos.

Como principales aspectos administrativos de la deuda pública se tienen:

a) Autorización de la contratación de la deuda.- Consiste en efectuar procedimientos para obtener la aprobación del Congreso del Estado correspondiente, a fin de que éste autorice el empréstito, por los conceptos y por los montos convenientes. Estos procedimientos consisten en integrar una serie de documentos que justifiquen el endeudamiento, tales como: los estudios socioeconómicos de la localidad en que se vaya a ejecutar la obra, un análisis técnico con las especificaciones y características del proyecto, las constancias de aprobación de los particulares, solicitud a la legislatura y la propia aprobación del Congreso local.

b) Procedimiento de contratación del crédito.- Se debe seguir ante las instituciones crediticias o ante las personas morales o físicas que otorgarán el crédito, un trámite que será de acuerdo a las políticas que maneje cada acreedor, y observando las formas previstas para obtener el crédito; autorización del Congreso y del Cabildo, solicitud de crédito, aprobación del mismo, determinación de condiciones financieras, firma del contrato, etc.

c) Procedimiento de inscripción de la deuda.- Consiste en inscribir todas las obligaciones directas o contingentes que contraigan los estados, los municipios y las entidades paraestatales, en el registro de la deuda pública local correspondiente. Conviene aclarar que si las participaciones federales quedaron como garantía de empréstitos suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 1995, deben encontrarse inscritos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Asimismo, dichas entidades públicas comunican a la Secretaría de Finanzas o a la dependencia que sea equivalente a ésta, dentro del plazo que señale la propia Ley de Deuda Pública respectiva, o la disposición legal correspondiente, todos los datos relacionados con la deuda pública, y en su caso, se informará trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el estado de cuenta que guarden sus obligaciones registradas.

d) Administración financiera para la recuperación de la inversión.- Establecimiento del sistema adecuado para manejar los recursos financieros y eficientar el sistema de registro de contribuyentes, de recaudación y cobranza, así como llevar un control efectivo respecto de los recursos que provengan de las contribuciones especiales, que en todo caso el gobierno tiene que imponer a los particulares para recuperar la inversión realizada con el dinero obtenido previamente mediante préstamos que le otorgan.

Tesis: "Propuesta de Modernización del Marco Jurídico de la Deuda Pública Local."

ESTADO	TIPO DE LEY	NIVEL DE APLICACION		AUTORIZA LEGISLATURA LOCAL	FACULTAD EJECUTIVO	FUENTE DE PAGO		GARANTIAS		AVALES	REGLAS DE REGISTRO	ORGANISMO TECNICO
		ESTATAL	MUNICIP.			PRESUPUESTO	FLUJO PROYECTO	PARTICIPACIONES	OTRAS			
Agua Calientes	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Agua Chelima	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Agua Chica Sur	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Cancha	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Castilla	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Celina	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Chigago	X	X	X	X	X			X				
Chilhuahu	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Coahuila Federal	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Durango	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Guasavi	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Guerrero	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Hidalgo												
Jalisco	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Jalisco	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Michoacán	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Morelos	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Nayarit	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Nuevo León	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Oaxaca	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Puebla	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Querétaro	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Quintana Roo	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
San Luis Potosí	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sinaloa												
Sonora	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tlaxcala	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tamaulipas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tlaxcala												
Veracruz	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Yucatán	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
Zacatecas												
TOTALES	20	20	27	20	20	20	19	20	0	24	27	18

Fuente: Elaboración propia, con base en banco de datos legislativos de BANOBRAS.

CAPITULO III

LA DEUDA PUBLICA DE ESTADOS Y MUNICIPIOS. SU RELACION CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

3.1 Análisis Jurídico del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Hablar del financiamiento del gasto público estatal y municipal es referirse al esfuerzo de Estados y Municipios por lograr un reparto más justo y equitativo de los ingresos. Conforme han aumentado las atribuciones del Estado, también se han incrementado paralelamente las tareas encomendadas a las Entidades Federativas y a los Municipios, en consecuencia, el gasto público se ha visto incrementado considerablemente.

En una época con crisis económica como la que se vive en México desde hace ya varios años, el problema de cómo hacer frente a las necesidades colectivas especialmente de los Municipios y de algunos Estados ha generado una singular problemática, no sólo para ellos, sino también para la Federación, dado que no se puede olvidar que las entidades citadas forman parte de un todo, que es el Estado Federal.

A partir de la entrada en vigor en 1979, de la Ley de Coordinación Fiscal, que llegó a suplir a la de 1953, se vislumbró una posibilidad de mejora y fortalecimiento económico para los Estados y los Municipios. El Gobierno Federal fija entonces como metas fundamentales el fortalecimiento municipal, así como la descentralización y desconcentración en diversas áreas. La Ley de Coordinación Fiscal ha sido objeto de adiciones y modificaciones que perfeccionaron el sistema y le otorgaron participaciones a Estados y Municipios, pero paralelamente han surgido problemas y desventajas para las mencionadas entidades, dado que han perdido autonomía política y financiera al adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal.

Para abundar en lo anterior, es necesario hacer una breve referencia a la coordinación fiscal en México, con el fin de poder comprender la interrelación que existe entre ésta y la deuda pública de Estados y Municipios,

particularmente en el aspecto relativo a la distribución de participaciones federales, cuyos principios rectores se encuentran establecidos en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

La distribución de competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno se presenta en México como un problema exclusivamente entre Federación y Entidades Federativas, puesto que estas últimas legislan para los Municipios. En principio, se puede afirmar que, de acuerdo con nuestra Constitución Política, la Federación tiene facultades ilimitadas y concurrentes en materia tributaria, y que los Estados poseen facultades concurrentes, pero se encuentran limitados de dos formas diversas: primero, respecto de las facultades exclusivas otorgadas en favor del Gobierno Federal en el artículo 73 fracción XXIX, de la Constitución, y segundo, mediante las prohibiciones expresas sobre determinadas materias, contempladas en los artículos 117, fracciones III, IV, V, VI, y VII, y 118 fracción I de la misma constitución.

Refiriéndose a la ausencia del Poder Tributario Municipal, el maestro Sergio Francisco de la Garza, apunta:

“A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca...Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles...”, y al referirse a las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional señala “...no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado.”⁶⁰

Sin embargo, los textos constitucionales no han delimitado de manera precisa las competencias impositivas de los tres niveles de gobierno, motivo por el

⁶⁰ Garza, Sergio Francisco de la. “Derecho Financiero Mexicano”, 17a. edición, Editorial Porrúa, México, 1992, págs. 240-241.

cual se comenzó a presentar cada vez con más frecuencia el problema de la doble o múltiple tributación, de modo que se concibió el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como una respuesta a tal problemática. Este sistema tuvo su origen en Argentina, en donde surgió la tesis de que para un sólo territorio debe existir un solo impuesto y que, para tal efecto, el único ente creador de impuestos es la Federación, la cual debe otorgar participaciones a los Estados y Municipios.

En México, el origen del sistema en comento se remonta a las convenciones nacionales fiscales, la primera fue convocada el 22 de julio de 1925 por Alberto J. Pani, entonces Secretario de Hacienda durante la presidencia de Plutarco Elías Calles, su objetivo fue reunir a representantes de los Estados y del Distrito Federal para estudiar una mejor distribución de los poderes tributarios y proponer medidas para depurar los sistemas fiscales de las Entidades Federativas.

La Segunda Convención Nacional Fiscal, tuvo lugar en 1932 planteándose los mismos objetivos que la primera, sin embargo, a pesar de que se obtuvieron interesantes conclusiones en ambas, ninguna de ellas fue elevada a la categoría legislativa.

En el año de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río presentó un proyecto para reformar los artículos 73 y 131 Constitucionales, con la finalidad de delimitar los campos impositivos de la Federación y los Estados, así como evitar la superposición impositiva. Sin embargo no fue sino hasta 1943, cuando se reformó el artículo 73 en sus fracciones IX, X y XXIX, y 117, fracciones VII y IX. Esta reforma tuvo relevancia puesto que delimitó campos exclusivos de la Federación y se estableció la obligación de ésta de otorgar participación a los Estados respecto de tales ingresos federales.

La tercera y última Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en octubre de 1947, en ella se aprobó una adición a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para agregar como fuente exclusiva federal la producción y consumo de cerveza.

El 28 de diciembre de 1953 apareció la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, como un intento de establecer orden en las cuestiones de distribución equitativa del ingreso tributario, la cual fue

abrogada el 27 de diciembre de 1978 cuando se publicó la actual Ley de Coordinación Fiscal, cuyo contenido analizaremos a continuación.

LA LEY DE COORDINACION FISCAL

La Ley de Coordinación Fiscal, opta por un sistema de relaciones impositivas intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la Federación. Este sistema de coordinación se fundamenta en la entrega de participaciones condicionadas a que los Estados suspendan o eliminen determinados impuestos. En la exposición de motivos de dicha Ley, se hace hincapié en el hecho de que la decisión de la Federación de sustituir el impuesto de ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y a reunirlos en lo que se denomina como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De conformidad con la Ley en comento, se establece que las entidades federativas que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en el total de impuestos federales y otros ingresos, a través de dos fondos de participación, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Por lo que respecta al Fondo General de Participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal señala en su artículo 6° que las participaciones federales que deben recibir los Municipios del total de este fondo, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan a la Entidad Federativa que habrá de cubrirselas.

Tratándose del Fondo de Fomento Municipal, señala el penúltimo párrafo del artículo 2-A de la propia Ley de Coordinación Fiscal, que las entidades entregarán íntegramente a los municipios las cantidades que la Federación destine a este fondo.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Con la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se establecieron las bases conforme a las cuales habrían de normarse fundamentalmente cuatro importantes aspectos:

- **La Coordinación del Sistema Fiscal de la Federación con el de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;**
- **Las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;**
- **Los mecanismos de participación en ingresos federales de las haciendas públicas locales; y**
- **La constitución de organismos que participen en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del propio sistema.**

El sistema tiene su sustento en la Ley de Coordinación Fiscal y en la suscripción de los instrumentos jurídicos derivados de ella, como lo son el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, dándose de esta manera un importante avance en materia impositiva al establecer el beneficio de la participación a Estados y Municipios en el total de impuestos federales y otras contribuciones.

De esta forma en nuestro régimen federal tienen enorme importancia el mecanismo a través del cual se lleva a cabo la distribución de participaciones en ingresos federales, fundamentalmente porque el acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a los Estados garantizar en sus ingresos cuando menos una cantidad igual a la que, en términos reales, se recaudaba con anterioridad a su adhesión a dicho sistema.

Al mismo tiempo, se fortalecen las relaciones entre los distintos niveles de gobierno al establecer en favor de los Municipios el derecho a recibir cuando menos el 20% de las cantidades que correspondan al Estado del total de la recaudación federal participable, así como el 100% de las cantidades correspondientes al Fondo de Fomento Municipal.

A) Fondo General de Participaciones.

Este se integra con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, sin considerar los derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo, los incentivos que se pacten en los convenios de colaboración administrativa, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenio de colaboración en materia de este impuesto y la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.

Para la distribución de este Fondo, se toman como base los siguientes criterios:

1. Un coeficiente que se calcula tomando como base la proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, y que constituye el 45.17% del total participable a cada entidad.
2. Un coeficiente de 45.17% que toma como base a los impuestos asignables: impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, y especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.
3. El 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad, las que son el resultado de la suma de las participaciones señaladas anteriormente.

Cabe hacer notar que en este Fondo aquéllos Estados coordinados en materia de derechos reciben adicionalmente el 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, igualmente reciben otros incentivos por su coordinación en otras materias como productos relacionados con bienes nacionales y en los impuestos sobre adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos, en el caso de este último impuesto por ejemplo, reciben el total de la recaudación obtenida.

B) Fondo de Fomento Municipal.

Este Fondo se integra de la siguiente forma:

1. El 0.136% de la recaudación federal participable y de los derechos por extracción de minerales y de petróleo, en el caso de aquéllos Municipios colindantes con la frontera o con litorales, por los que entren o salgan del país bienes que se importen o se exporten, siempre que exista Convenio de Colaboración Administrativa con el Estado en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de bienes de procedencia extranjera.
2. El 3.17% de los ingresos recaudados por el derecho adicional sobre la extracción de petróleo excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, para los municipios señalados en el párrafo anterior.
3. El 1% de la recaudación federal participable, se distribuye tomando en consideración la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios de conformidad con los números 1 y 2, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.

Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizado que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Es pertinente hacer notar que a partir de 1991 y con la finalidad de incentivar y premiar la eficiencia administrativa en la recaudación de fuentes locales de ingresos, mediante el otorgamiento de una mayor cantidad de participaciones vía Fondo de Fomento Municipal, se modificó la forma de calcular el coeficiente para distribuir el Fondo al hacerlo depender de la tasa de crecimiento que se tenga a nivel estatal en la recaudación del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua.

Si bien se reconoce que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha contribuido con importantes recursos a los ingresos estatales y municipales, lo cierto es que el mismo ha dado lugar a una marcada dependencia hacia las participaciones federales, cuyos criterios de distribución, principalmente por lo que atañe a los Municipios resultan, en algunos casos, poco claros.

Es necesario apuntar que las participaciones federales han llegado a representar en la última década un papel preponderante en las haciendas públicas estatales y municipales, conformándose al mismo tiempo en la principal garantía de pago de sus obligaciones constitutivas de deuda pública.

Al respecto, María Emilia Janetti y Ady P. Carrera, señalan que "Los Gobiernos Estatales se han hecho más dependientes de las participaciones federales, 60% de sus ingresos en promedio provienen de éstas."⁶¹

Por su parte, el Maestro Enrique Arriaga Conchas, al referirse a las participaciones establece que: "...su importancia ha sido cada vez mayor, así en 1976 representaron el 36.1% del total de los ingresos estatales y en 1985, el 67.4%, situación que se explica por el propio ritmo de crecimiento de éstas... durante la presente década han tenido un promedio de crecimiento del 87.8%"⁶²

⁶¹ Janetti, María Emilia y Ady P. Carrera. "Los Ingresos de los Estados en el Marco de la Política Económica del Gobierno Federal Mexicano (1970-1992)", en Revista Gestión y Política Pública, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, No. 2, Segundo Semestre de 1995, pág. 387

⁶² Arriaga Conchas, Enrique. "Finanzas Públicas de México". Instituto Politécnico Nacional, México, 1992, pág.207.

Como se puede apreciar, en efecto, las participaciones en ingresos federales que reciben Estados y Municipios, fundamentalmente estos últimos, representan una importante fuente de ingresos que hoy por hoy constituye la principal garantía de solvencia para el acceso al crédito público.

EL ARTICULO 9º DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

A continuación analizaremos el contenido del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, siendo conveniente hacer mención de la importante reforma que este precepto tuvo a partir de 1996. Para tal efecto, es necesario distinguir dos momentos de aplicación del mencionado precepto:

- a) El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente al 31 de diciembre de 1995.
- b) El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1º de enero de 1996.

a) El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente al 31 de diciembre de 1995.

Disponía este precepto:

“Artículo 9º.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

No estarán sujetas a los dispuesto en el primer párrafo de este artículo las compensaciones que se requieren efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.”

De lo anterior, es viable afirmar que a las participaciones federales le son aplicables los siguientes principios rectores:

- **Son inembargables**
- **No pueden afectarse a fines específicos**
- **No pueden estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Estados y los Municipios con autorización de las legislaturas locales.**

Además de lo anterior, se establecen normas en materia de registro y pago de deuda pública, que implican lo siguiente:

- **Las obligaciones se registran ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

- Las obligaciones se registran cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con participaciones, siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

También encontramos, una excepción a los principios rectores:

- Cuando se trate de compensaciones que se requiere efectuar a Estados y Municipios como consecuencia de ajustes en participaciones o descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de impuestos.

Finalmente, se deja a cargo del Ejecutivo Federal el proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia:

- Expedir un Reglamento para el registro de obligaciones de Estados y Municipios.

A lo anterior, se suman disposiciones de orden reglamentario necesarias para la aplicabilidad de dichos principios, en este sentido, tenemos que con fecha 7 de julio de 1982, el Ejecutivo Federal expidió el "Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios", en el que se establecieron las normas aplicables al registro de obligaciones de deuda de Estados y Municipios garantizadas con sus participaciones en ingresos federales.

De dicho Reglamento destacan fundamentalmente, los siguientes aspectos:

- Define lo que debe entenderse por inversiones públicas productivas y por obligaciones contingentes.

- Señala los requisitos que las obligaciones de deuda deben cumplir para su registro.
- Establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indicará el contenido de la solicitud de registro y precisa qué documentación debe acompañarse a la solicitud.
- Obliga a Estados y Municipios y a sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas a proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toda la información que les sea requerida.
- Precisa los datos que deben anotarse en el Registro de Deuda.
- Prevé el caso de modificaciones a la inscripción.
- Señala el seguimiento trimestral del cumplimiento de obligaciones de deuda.
- Establece el mecanismo de pago de obligaciones garantizadas, ante el incumplimiento de los deudores.
- Faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proporcionar informes del registro y para interpretar el Reglamento para efectos administrativos.

Para dar cumplimiento a sus tareas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió en el mes de mayo de 1993 el "Manual para el Registro de las Obligaciones y Empréstitos de Estados y Municipios", documento en el que se propone informar de manera práctica y general, el trámite que los Estados y los Municipios deben agotar, para que se lleve a cabo la inscripción de las obligaciones de deuda materia de registro.

Del análisis comparativo de ambos documentos, se tiene que en términos generales el procedimiento de registro a seguir era el siguiente:

1. El Estado, Municipio o entidad celebra la operación de financiamiento con garantía de participaciones federales.
2. El Estado, Municipio o entidad solicita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el registro correspondiente.
3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público verifica que se satisfagan los requisitos para la inscripción, solicita la documentación respectiva y la información complementaria que considere conveniente.
4. Si se reúnen los requisitos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resuelve sobre la procedencia de la inscripción y efectúa las anotaciones correspondientes en el Registro de Deuda.
5. En caso de incumplimiento en el pago, el acreditante presenta solicitud de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicándolo simultáneamente a la entidad deudora; la propia Secretaría confirma la mora existente y en su caso, efectúa el pago con cargo a las participaciones afectadas informándolo a la entidad deudora.

Como se puede apreciar, se trata de un mecanismo que facilita el cobro de los créditos en favor de las instituciones acreditantes, pero que implica la operación casi exclusiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la nula o escasa intervención de los Estados y Municipios.

b) El artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1º de enero de 1996.

“Artículo 9º.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades y Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajusten en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta Ley así lo autorice.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida al Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.”

De la lectura de las Reformas y Adiciones efectuadas, destacan por su trascendencia los siguientes aspectos:

- Se conservan estrictamente las características de inembargabilidad, inafectabilidad específica y prohibición de retención de las participaciones.

- Se responsabiliza en forma directa a Estados y Municipios para que efectúen los pagos de obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones.
- Se obliga a Estados y Municipios a establecer mecanismos y sistemas de registro en sus Leyes de Deuda.
- Se obliga a las Entidades Federativas a contar con un *registro único* de obligaciones y empréstitos, así como a publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.
- Se autoriza la procedencia de la compensación entre las participaciones federales e incentivos y las obligaciones que se tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice.
- Se abre la posibilidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las Entidades Federativas celebren convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.
- Inexplicablemente se conserva la facultad del Ejecutivo Federal de expedir el Reglamento que señale los requisitos para el registro de obligaciones de Entidades y Municipios.

Estos cambios representan sin duda una modificación de fondo en el tradicional esquema de pago de la deuda pública, ya que a partir de 1996 son los propios Estados y los Municipios quienes deben responsabilizarse en forma directa de la contratación, registro, control y pago de su deuda pública, lo que implica también la necesidad de contar con el marco normativo que en forma sustantiva y adjetiva permita dar certidumbre jurídica y eficacia a la contratación de la deuda en forma autónoma, desligada a la rutinaria intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esta situación marca un profundo cambio tanto en la forma como en el fondo del tradicional manejo de la deuda pública, lo que requiere de un análisis detallado que nos permita delimitar con claridad la problemática y perspectivas del Registro de la Deuda Pública Local.

3.2 El Registro de la Deuda Pública Local. Problemática y Perspectivas.

Como ya se ha señalado anteriormente, la deuda pública local se hallaba sujeta hasta el 31 de diciembre de 1995 a los mecanismos y sistemas establecidos en el Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, así como en el Manual para el Registro de las Obligaciones y Empréstitos de los Estados y Municipios, ambas disposiciones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por considerarlo de suma importancia, a continuación realizamos una breve síntesis de su contenido.

A) Reglamento del Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Este reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1982, consta de 13 artículos y 2 transitorios. Su contenido en términos generales es el siguiente:

El artículo 1º obliga al registro de obligaciones directas y contingentes, contraídas para inversiones públicas productivas, cuando las participaciones en ingresos federales queden afectas en garantía del pago de dichas obligaciones. Define a las inversiones públicas productivas como las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas. Por obligaciones contingentes deben entenderse las asumidas solidaria, sustitutiva o subsidiariamente, por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas locales o municipales y por los propios municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

Por su parte el artículo 2º señala los requisitos para la inscripción en el Registro:

- a) Que se trate de obligaciones pagaderas en México, en moneda nacional contraídas con entidades y personas de nacionalidad mexicana para inversiones públicas productivas y obligaciones contingentes conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales y por los conceptos y montos que las mismas fijen anualmente.
- b) Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.
- c) Que la Legislatura del Estado haya autorizado previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al Estado o Municipio.
- d) Que las participaciones del Estado o Municipio, sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado.

El artículo 3º precisa que en el caso del Distrito Federal, se deberá cumplir además de lo anterior, con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública y obtener la autorización del Ejecutivo Federal para afectar sus participaciones.

El artículo 4º señala que las solicitudes de inscripción deberán contener los datos relacionados con la operación o emisión correspondiente, que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general.

El artículo 5º indica que a la solicitud de inscripción se acompañara lo siguiente:

- a) Un ejemplar de la publicación de la autorización otorgada para afectar las participaciones en ingresos federales.

b) El instrumento jurídico en el que conste la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite.

El artículo 6º faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para requerir la información complementaria o las aclaraciones que estime necesarias, y obliga a Estados y Municipios, dependencias y entidades de la administración pública federal, comisiones intersecretariales y organismos descentralizados y empresas públicas locales y municipales a proporcionar a dicha Secretaría la opinión o los informes que ésta les requiera.

El artículo 7º señala que una vez integrado el expediente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá sobre la procedencia de la inscripción y notificará a las partes interesadas el acuerdo respectivo. Igualmente hará saber a las partes sobre omisiones en dichos requisitos para que los subsanen.

El artículo 8º establece que de resultar procedente la inscripción se anotarán en el Registro los siguientes datos:

- a) El número progresivo y la fecha de inscripción.**
- b) Las principales características y condiciones de la obligación.**
- c) El acuerdo de inscripción favorable.**

También señala este precepto que deberán anotarse los pagos referentes a la obligación inscrita, y que en los documentos materia de registro se anotará la constancia de su inscripción, lo mismo tratándose de títulos de crédito.

El artículo 9º establece que una vez efectuado el registro, sólo podrá modificarse con las mismas formalidades de su inscripción y con la aceptación expresa de las partes interesadas.

El artículo 10º obliga a Estados y Municipios a informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el estado de cuenta de sus obligaciones registradas, y a comprobar el pago total de las mismas para que se proceda a la cancelación respectiva.

Como un aspecto fundamental el artículo 11 precisa que la inscripción respectiva confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas,

deduciendo su importe de las que correspondan a la entidad deudora. En tal supuesto el acreditante deberá presentar su solicitud de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien confirmará la mora existente y, en su caso, efectuará el pago respectivo informándolo a los deudores.

Finalmente, los artículos 12 y 13 facultan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proporcionar a Estados y Municipios, así como a sus acreditantes los informes y certificaciones de registro que soliciten, así como a interpretar el reglamento para efectos administrativos.

B) Manual para el Registro de Obligaciones y Empréstitos de los Estados y Municipios.

Este documento se propone informar de manera práctica el trámite a seguir para llevar a cabo la inscripción de obligaciones garantizadas con participaciones en ingresos federales. Se conforma de diez capítulos a saber:

- I. Introducción
- II. Lineamientos constitucionales
- III. Objetivo del Registro
- IV. Materia de Registro
- V. Solicitud
- VI. Información complementaria
- VII. Requisitos para la inscripción
- VIII. Inscripción
- IX. Ejecución de la garantía en caso de incumplimiento
- X. Aclaraciones y consultas

El capítulo I, explica brevemente el objetivo del documento, su contenido y algunas definiciones utilizadas a lo largo del mismo.

El capítulo II resume el marco constitucional federal aplicable a la deuda pública de Estados y Municipios (artículo 117 fracción VIII, al que ya hemos hecho mención en capítulos anteriores).

El capítulo III destaca brevemente la finalidad del Registro y destaca sus ventajas: llevar un control más ágil y expedito de las participaciones afectadas y conferir a los acreditantes el derecho de preferencia y la recuperación inmediata en caso de incumplimiento.

El capítulo IV resume brevemente el contenido de los artículos 9º de la Ley de Coordinación Fiscal y 1º de su Reglamento, a los que ya hemos hecho referencia anteriormente.

El capítulo V abunda en los aspectos que la solicitud de inscripción debe contener:

- a) Deudor directo;**
- b) Acreedor;**
- c) Deudor solidario;**
- d) Tipo de operación;**
- e) Importe;**
- f) Destino;**
- g) Tasa de interés;**
- h) Tasa de interés moratorio;**
- i) Comisiones;**
- j) Plazo;**
- k) Amortizaciones;**
- l) Fuente de pago y**
- m) Garantía.**

Se establece también que a la solicitud debe acompañarse la documentación señalada en el artículo 5º del Reglamento al que ya nos hemos referido.

El capítulo VI, citando el artículo 6º del Reglamento señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para solicitar información complementaria como la siguiente:

- a) Constitución Política del Estado;**
- b) Ley de Deuda Pública, en su caso;**
- c) Estado de ingresos y egresos real del ejercicio correspondiente;**

- d) Saldo de la deuda (esté o no registrada) al cierre del ejercicio respectivo, conteniendo tanto la deuda directa como indirecta;
- e) Perfil de vencimiento de los saldos de la deuda, desglosado por amortización de capital, y pago de intereses, tanto deuda directa como indirecta;
- f) Ley de Ingresos del ejercicio respectivo;
- g) Presupuesto de Egresos para dicho ejercicio, y
- h) Programa de inversiones, desglosado por tipo de inversión.

Tratándose de los capítulos VII y VIII se explica brevemente el contenido de los artículos 2º y 7º del Reglamento, a los que ya nos hemos referido.

El capítulo IX expone en forma general el procedimiento previsto en el artículo 11 del Reglamento, para ejecutar la garantía de participaciones en caso de incumplimiento, al que ya hicimos mención anteriormente, no obstante, se estima conveniente puntualizar que la unidad administrativa que recibe la solicitud y confirma la mora es la Coordinación General con Entidades Federativas, quien elabora el acuerdo correspondiente y lo turna a la Tesorería de la Federación, la que efectuará la orden de pago respectiva. Las solicitudes de pago se presentan generalmente el día 18 de mes para recibirlos el día 25 del mismo mes; si la presentación se hace con posterioridad a esta fecha, el pago se realizará hasta el día 25 del mes siguiente.

Por último el capítulo X pone a disposición de las entidades interesadas los teléfonos de las unidades administrativas vinculadas con el procedimiento de registro y que son las siguientes:

- a) Dirección de Deuda Pública;
- b) Subdirección de Autorizaciones de Crédito;
- c) Departamento de Registro de Obligaciones Estatales y Municipales;
- d) Departamento de Análisis y Evaluación Financiera de la Deuda Estatal y Municipal, y
- e) Departamento de Consultoría Jurídica.

LA PROBLEMÁTICA DE LA REFORMA DE 1996.

Como ya se señaló anteriormente y de conformidad con las reformas al artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y en vigor a partir del 1º de enero de 1996, las Entidades Federativas y los Municipios se sujetarán a lo siguiente:

- Efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus Leyes Estatales de Deuda.
- Deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos.
- Publicarán en forma periódica la información relativa a los registros de su deuda.
- Podrán acordar compensaciones entre las participaciones federales e incentivos y las obligaciones que tengan con la Federación.

Es importante señalar que a la fecha de entrada en vigor de esta reforma solamente veintitrés Entidades Federativas contaban con un ordenamiento específico en materia de deuda, en tanto nueve Entidades Federativas continuaban careciendo de un ordenamiento de este tipo, lo que se tradujo en incertidumbre para los sectores involucrados en el manejo del crédito público y de los propios Estados y Municipios al dejar sin solución aparente la celebración de operaciones financieras a partir del 1º de enero de 1996. Estos razonamientos se apoyan fundamentalmente en dos hechos:

- a) Las Entidades Federativas que carecen de una Ley de Deuda representan un serio riesgo para las instituciones acreditantes, pues carecen de certeza jurídica tanto en el otorgamiento de créditos, como en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

- b) Las Entidades Federativas que cuentan con Ley de Deuda contienen disposiciones compatibles con el tradicional esquema de registro y pago de obligaciones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que por ende quedaron rebasadas con exigencias que por sí solas no eran satisfechas.

LAS PERSPECTIVAS DE SOLUCION.

Preocupados por la situación entonces prevaleciente, los sectores involucrados en materia de endeudamiento propusieron la constitución de un grupo de trabajo integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Asociación de Banqueros de México, quienes después de amplias discusiones, presentaron algunas propuestas de solución, mismas que fueron llevadas al seno de la CXLV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, celebrada en febrero de 1996, en la que se plantearon los mecanismos siguientes:

- **Mecanismo inmediato.** A los créditos, renovaciones o reestructuraciones suscritos con anterioridad al 1° de enero de 1996, no les sería aplicable la reforma y por ende, quedan sujetos a la normatividad hasta entonces vigente.
- **Mecanismo temporal.** Se propuso la celebración de un contrato de Mandato en el que el Estado o Municipio instruyera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que continuara afectando participaciones en ingresos federales hasta por un monto que la propia entidad determine; este mandato debería tener como vigencia máxima hasta el 31 de julio de 1996.
- **Mecanismo definitivo.** Se propuso la constitución de fideicomisos irrevocables de inversión y fuente alterna de pago, por los que la Tesorería de la Federación haría entrega de las participaciones a tales fideicomisos cuyo patrimonio garantizaría los préstamos obtenidos.

Del análisis de dichas propuestas se puede afirmar que las mismas son soluciones laterales al verdadero espíritu de la Ley, que nos refieren más la imposición de una política financiera que rebasa con mucho las capacidades del momento de las entidades deudoras y de sus propios cuerpos legislativos.

En este sentido, podemos apreciar que el llamado mecanismo inmediato no es tal, ya que la propia reforma establece en uno de sus artículos transitorios la aplicabilidad de la misma a operaciones futuras y no a las celebradas de acuerdo con las disposiciones entonces vigentes.

Por lo que respecta al llamado mecanismo temporal, podemos apreciar que el mismo revela lo intempestivo de la reforma, ya que no hace sino prolongar por un período de tiempo, en realidad bastante corto, el tradicional esquema de registro y pago que la propia reforma propone derogar. Cabe señalar que a la fecha de elaboración del presente trabajo, prácticamente todas las Entidades Federativas han prorrogado la vigencia del mandato al 31 de diciembre de 1997.

Finalmente, y por lo que respecta al denominado mecanismo definitivo puede observarse que el mismo, si bien satisfacía los requerimientos del momento, es en realidad ajeno al propósito implícito de la reforma, ya que se trata de que todas la Entidades Federativas cuenten con una Ley de Deuda Pública que regule un Registro Único de Deuda Pública y que contenga los mecanismos y sistemas de pago que den certidumbre jurídica a todas las operaciones de financiamiento que celebren y que constituyan su deuda.

3.3 Inobservancia del Mandato contenido en la Fracción VIII del Artículo 117 Constitucional.

Como ha quedado establecido, la fracción VIII del artículo 117 Constitucional es la piedra angular del endeudamiento público de Estados y Municipios. De su contenido, derivan dos principios fundamentales en materia de endeudamiento:

- a) Los Estados no pueden contraer directa o indirectamente deuda pública con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, así

como aquellos que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

- b) Los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas, pueden contraer obligaciones o empréstitos, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en una ley, señalando en los presupuestos anuales los conceptos y montos correspondientes. Asimismo los Ejecutivos locales deberán informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública.**

El primer principio se traduce en una restricción constitucional para las Entidades Federativas, consistente en la prohibición de contraer deuda externa, ya de que conformidad con la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión el dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Como lo hicimos notar en capítulos anteriores, el constituyente de 1917 basándose en la experiencia histórica consideró inadecuado para el país otorgar dicha facultad a los Estados, dado que existía el riesgo potencial de contingencias y conflictos de carácter internacional, por ello además de establecer en el artículo 73 fracción VIII los lineamientos a seguir tratándose del endeudamiento exterior, en el artículo 117 fracción VIII se prohibió expresamente a Estados y Municipios, celebrar dichas operaciones de financiamiento.

Este principio ha sido cabalmente observado por los Estados y Municipios, en virtud de que no se ha presentado ningún acto o situación que contravenga dicha prohibición constitucional. Como se sabe es el Ejecutivo Federal quien ha contratado créditos externos, siempre bajo la supervisión del Congreso de la Unión, ajustándose a lo establecido por nuestra Carta Magna en el artículo 73 fracción VIII.

El segundo principio consagrado en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, se traduce en limitaciones y obligaciones para Estados y Municipios, ya que si bien se les permite acceder al crédito interno, éste debe sujetarse a ciertas condiciones:

- 1. Las obligaciones o empréstitos que contraigan, deben destinarse para la ejecución de inversiones públicas productivas.**
- 2. La contratación deberá hacerse conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales en una ley. Esto se traduce en una obligación para los Estados de contar con un ordenamiento legal, el cual debe ser una ley de deuda pública que establezca los lineamientos, conceptos y procedimientos que deban seguirse para poder obtener ingresos provenientes del crédito público.**
- 3. En los presupuestos anuales de los Estados y Municipios deberán señalarse los conceptos y montos que correspondan al endeudamiento público.**
- 4. Además, se obliga a los Ejecutivos locales a informar el ejercicio del endeudamiento, al rendir la cuenta pública.**

De este principio, se desprende fundamentalmente que todo empréstito debe destinarse para inversiones públicas productivas, entendiéndose como tales, de conformidad con el artículo 1º del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan un incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

Asimismo, se establece la obligación para los Estados y Municipios de que exista legislación local sobre deuda pública, es decir un ordenamiento legal que contemple lineamientos, conceptos y procedimientos que deban seguirse cada vez que se desee obtener un crédito, y que brinde certidumbre jurídica tanto para acreditantes como para acreditados, por ello los Estados deben contar con una ley de deuda pública que reúna dichos requisitos.

No obstante de que el texto de la fracción VIII del artículo 117 constitucional es claro y preciso, algunos Estados no han obedecido dicho mandato, ya que por un lado existen Estados que destinan los créditos para fines diversos a las inversiones públicas productivas, y por otro, encontramos algunos Estados que no han expedido su ley de deuda pública, motivo por el cual consideramos que existe inobservancia del mandato constitucional referido anteriormente.

Como se recordará, en el capítulo segundo del presente trabajo se realizó un análisis del marco constitucional y del marco legal locales que rigen el endeudamiento público de Estados y Municipios. En el apartado dedicado al marco constitucional local, revisamos las constituciones políticas de las Entidades Federativas, en donde encontramos que todas prevén de manera general, disposiciones en materia de deuda pública.

De dicho análisis se constató que Estados como Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán, establecen en sus constituciones que los empréstitos se sujetan a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los dieciocho Estados restantes no hacen mención expresa respecto a dicho artículo de la Constitución Federal, no obstante si encontramos disposiciones en materia de endeudamiento.

Debemos aclarar que el hecho de que algunas Entidades Federativas no incorporen en sus constituciones el contenido del artículo 117 no es un elemento suficiente para poder afirmar que los Estados no cumplen con lo preceptuado por dicho artículo, ya que las Entidades Federativas son libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior, motivo por el cual es facultativo para las mismas el reproducir textualmente el artículo en comento en sus constituciones.

No obstante lo anterior, consideramos que no es facultativo el cumplimiento del artículo 117, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales son la Ley Suprema de toda la Unión, razón por la cual aún

cuando en sus constituciones locales los Estados no hagan mención del precepto, su cumplimiento es de carácter obligatorio.

Por lo que respecta al marco legal local de la deuda pública, pudimos observar la problemática que se suscita debido a la falta de cumplimiento a lo establecido por el artículo 117 fracción VIII, segundo párrafo de nuestra Constitución, en el sentido de que las legislaturas de algunas Entidades Federativas, no han establecido las bases en una Ley de Deuda Pública, para regular la celebración de obligaciones o empréstitos que contraigan Estados y Municipios.

Actualmente, cuatro Entidades Federativas carecen de una Ley de Deuda Pública, siendo estas: Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas. Dichos Estados resuelven sus necesidades de financiamiento mediante la emisión de Decretos a través de los cuales se da autorización al Ejecutivo Estatal o a los Ayuntamientos para contratar las obligaciones y empréstitos correspondientes, sin una base jurídica específica. De esta forma, los Estados solicitan a su legislatura local, el correspondiente Decreto cada vez que el Ejecutivo desea contratar un empréstito, para que lo autorice, por los conceptos y por los montos requeridos en ese momento.

Sin embargo, dado que no se cuenta con una Ley específica en materia de deuda pública, los planteamientos y problemas que se van suscitando, se resuelven por estos decretos mencionados, sobre la marcha y en forma subjetiva.

Situaciones como ésta han dado lugar a políticas de endeudamiento discrecionales que en ocasiones contravienen las normas constitucionales vigentes y que son el origen de múltiples problemas de tipo financiero por la falta de un control eficiente.

Es necesario que estos Estados tomen conciencia de la problemática que se está generando por su omisión al cumplimiento del mandato que establece el artículo 117 fracción VIII, y que sus legislaturas comiencen a realizar su tarea, legislando en la materia y desterrando esas soluciones laterales que lejos de fortalecer la estructura financiera de sus respectivos Estados, provocan serios daños a su desarrollo y crecimiento económico.

Por otro lado encontramos que, aunque en menor proporción, algunos Estados contradicen el mandato de la Ley Suprema contenido en el artículo 117 fracción VIII, que limita a los Estados y Municipios a contraer obligaciones y empréstitos sólo cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

En este sentido la Constitución Política del Estado de Durango, en su artículo 70 fracción XVII, faculta al Ejecutivo Estatal para destinar el crédito público a satisfacer necesidades administrativas. Como se puede apreciar dicho artículo en comento es contrario a la finalidad que de conformidad con el artículo 117 fracción VIII constitucional, deben destinarse los empréstitos, ya que al emplear el crédito para cubrir necesidades administrativas, se desvirtúa el principal objetivo de este, que consiste en generar recursos que de manera directa o indirecta produzcan un incremento en los ingresos de los Estados y Municipios.

Por otra parte, tanto el artículo 85 fracción V de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, como el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, facultan a sus Ejecutivos para destinar los créditos contratados a regular fluctuaciones presupuestales. Al igual que en el caso del Estado de Durango, el destino del crédito es utilizado para un fin distinto al que se ordena por el artículo 117, sin embargo en el caso de estos dos últimos Estados el incumplimiento se agrava por la evidente contradicción al mandato constitucional multicitado, recordemos que tanto en la exposición de motivos de la reforma al artículo 117 de 1981, como en las sesiones del Congreso de esa misma época, se manifestó la preocupación de que el crédito ya no se utilizara para regular problemas por fluctuaciones presupuestales, razón para la cual el legislador enfatizó la obligación de que el crédito se destinara a inversiones públicas productivas, con las que se aseguraran proyectos rentables y la recuperación de la inversión, y no para reponer faltantes en el presupuesto.

La propia Constitución del Estado de Durango en su artículo 55 fracción V, otorga atribuciones a la legislatura del Estado para determinar el destino del crédito para obras que lo justifiquen, concepto que desde nuestro punto de vista es demasiado general, por que no proporciona elementos que nos permitan en un momento dado distinguir cuando se está en presencia de una obra que lo justifique y cuando no. Nos parece que el concepto empleado por

este artículo, propicia confusión, ya que se podría contratar un crédito público bastante oneroso y destinarse a una inversión irrecuperable, bajo la falsa o errónea concepción de que se trata de una obra justificada.

Por su parte la Constitución del Estado de Guanajuato en su artículo 63 fracción XIV y la Constitución del Estado de San Luis Potosí en su artículo 34 fracción IX, facultan a sus legislaturas para determinar el destino del crédito para obras de utilidad pública. Al igual que en el caso de Durango, estas disposiciones no son claras, ya que si bien el crédito se destina a obras de utilidad pública, concepto que se refiere más bien a obras que satisfagan necesidades colectivas, dicha conceptualización difiere del concepto de Inversión Pública Productiva, el cual es más claro y específico. Al no ser claro el destino del crédito, en nuestra opinión se estaría contradiciendo el multicitado mandato constitucional consagrado en el artículo 117.

Finalmente, cabría reflexionar sobre el fondo del artículo 117 ya que han transcurrido más de 16 años, desde su última modificación, sin que algunas Entidades Federativas hayan expedido la legislación correspondiente, lo que entra en franca oposición con el mandato contenido en dicho precepto. Al no existir razones para ello, urge activar la labor de las legislaturas locales, a fin de que a la brevedad posible expidan las bases legales de la actividad crediticia, modificando y expidiendo en su caso, las constituciones locales y la legislación específica, lo que habrá de traducirse en certidumbre jurídica y hará de sus entidades mejores sujetos de crédito.

3.4 Rezago Legislativo en Materia de Deuda Pública.

Del análisis realizado en los capítulos anteriores, puede observarse que la legislación local en materia de deuda pública atraviesa por un periodo de estancamiento producto de casi 20 años de centralismo fiscal y financiero que no sólo limita la labor de los legislativos locales, sino que inclusive llegó a sustituir su responsabilidades.

Por una parte, encontramos que algunas Entidades Federativas no han establecido las bases de su endeudamiento en una ley, incumpliendo así el mandato contenido en la fracción VIII del artículo 117 constitucional, y

algunas más destinan el crédito a fines diversos a los señalados por dicho precepto. Aunado a lo anterior, aunque actualmente la mayoría de los Estados cuentan con un ordenamiento legal que establece las bases para celebrar obligaciones o empréstitos, dichas leyes presentan una serie de insuficiencias y vacíos legales que hacen poco transparente el manejo de la deuda pública, al tiempo que generan desconfianza en el sector financiero y por consiguiente obstaculizan el acceso al crédito público.

Actualmente, veintiocho Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal, cuentan con un ordenamiento jurídico que en forma específica norma el endeudamiento público, siendo estas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

Como en su oportunidad lo señalamos, hasta antes de la década de los setentas no existió la preocupación de regular el endeudamiento local en forma específica, siendo con posterioridad a la expedición de la Ley General de Deuda Pública, el 31 de diciembre de 1976, que comienzan a expedirse las primeras leyes en materia de deuda pública a nivel local.

La primera Ley de Deuda Pública a nivel estatal, fue expedida el 3 de noviembre de 1977 por el Estado de Puebla, seguida por la Ley del Estado de Veracruz expedida el 27 de diciembre de 1979. Es pues, a finales de los setentas, que dichas Entidades Federativas se colocan como las primeras en expedir ordenamientos específicos sobre el endeudamiento público de Estados y Municipios.

Con fecha 21 de abril de 1981, se reformó la fracción VIII del artículo 117 constitucional, estableciendo los lineamientos que hasta la fecha regulan el endeudamiento público de Estados y Municipios. Si bien dicha reforma obliga a las legislaturas locales a expedir el marco jurídico que regule la actividad financiera de Estados y Municipios, así como de sus respectivas entidades y empresas públicas, durante la década de los ochentas solamente seis Estados : Durango, Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Baja California y Guerrero, en este orden, expidieron sus respectivas leyes de deuda pública.

Resulta necesario señalar que las leyes expedidas durante la década de los setentas y la de los ochentas, reflejan aún la incipiente experiencia que en materia de deuda pública reinaba en la mayoría de las Entidades Federativas. Ciertamente en su oportunidad estas leyes proporcionaron soporte legal a las operaciones de financiamiento que celebraban tanto Estados como Municipios; no obstante a casi 20 años de distancia el rezago legislativo en que se encuentran es en verdad evidente.

En ese entonces - a finales de los ochentas - veintitrés Estados carecían de una ley en la materia, lo que se tradujo en una especie de anarquía que años después habría de convertirse en un conjunto desordenado de operaciones financieras con nulo control y escasas posibilidades de pago.

Esta situación motivó que a partir de la década de los noventas se establecieran requisitos más estrictos en el otorgamiento de créditos ya que el sector financiero exigía seguridad jurídica al contratar, así como determinadas condiciones y garantías.

Entre los años de 1990 a 1995, los Estados de México, Quintana Roo, Tabasco, Nuevo León, Chihuahua, Morelos, Yucatán, Campeche, Sonora, Chiapas, Colima y Tamaulipas, expidieron sus leyes de deuda, en las cuales se regulan en forma general los lineamientos, conceptos y procedimientos a seguir en la contratación de obligaciones y empréstitos, lo que no implica necesariamente que su reciente expedición sea muestra de modernidad legislativa.

Es importante recordar que hasta antes del 1º de enero de 1996, el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de participaciones siguiendo el orden cronológico de su inscripción, la que se llevaba a cabo en el Registro de Obligaciones y Empréstitos a cargo de la propia dependencia.

En la práctica, los Estados y Municipios al contratar un crédito, otorgaban en garantía sus participaciones en ingresos federales, inscribían el contrato respectivo en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en caso de incumplimiento, lo que normalmente sucedía era que dicha dependencia

efectuaba los pagos de acuerdo al orden cronológico de la inscripción. Con lo anterior los Estados y Municipios tenían poca o escasa intervención en el procedimiento de control y pago de obligaciones y empréstitos, ya que el Gobierno Federal se apropió de las funciones que originalmente debían estar a cargo de dichas entidades.

Es en el Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras para la miscelánea fiscal para 1996, en vigor a partir del 1º de enero de 1996, que se reformó y adicionó el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se establecieron las nuevas directrices para contratar deuda pública en Estados y Municipios, marcando un cambio en la sustancia y en la forma, que hacen directamente responsables a los Estados y Municipios de sus compromisos de deuda pública.

Conforme al nuevo texto, ahora hay un involucramiento total de los Estados y Municipios en el manejo y control de su deuda pública, ya que son ellos mismos quienes efectuarán directamente los pagos de sus obligaciones garantizadas tanto con sus participaciones en ingresos federales como con otro tipo de ingresos o de bienes, aspectos que deben regularse en un ordenamiento que puntualmente establezca los mecanismos y sistemas de registro correspondientes, lo que hace aún más necesario el contar con una ley de la materia.

Aún cuando en el momento de la reforma veintitrés Entidades Federativas contaban con leyes estatales de deuda, la nueva normatividad vino a replantear el marco legal de la deuda pública, debido a que si bien dichas leyes establecían las bases y requisitos para contratar y regular empréstitos, los aspectos relativos al registro y al pago de las mismas, siempre habían quedado en manos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, motivo por el cual los Estados no se habían preocupado por regular en forma ordenada y sistemática estas funciones que hoy por hoy, se consideran vitales en la suscripción de la deuda.

Resulta explicable que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, hubiera monopolizado durante tantos años el control y pago de la deuda pública de Estados y Municipios, con el fin de asegurar la estabilidad del sistema financiero mexicano e impedir que la anarquía y el endeudamiento excesivo, pudieran provocar el caos y bancarrota de las

Entidades Federativas, de sus Municipios, y de sus organismos y empresas públicas. Sin embargo, pareciera que esta función, se abandonó bruscamente sin propiciar las condiciones que permitieran dar continuidad al sistema financiero y de pago hasta entonces vigente, lo que devino en una singular problemática que puso en evidencia la inexperiencia de los Estados para manejar su deuda pública.

Si bien muchas leyes de deuda presentaban ya insuficiencias y vacíos, con la entrada en vigor de esta reforma dichas leyes quedaron aun más rezagadas, dado que no prevén aspectos fundamentales como los mecanismos de pago y los sistemas de registro, aunado a la falta de información veraz sobre la situación real de su deuda pública.

Otro elemento que refleja el rezago legislativo lo constituye la dispersión de normatividad sobre deuda, en las diversas leyes fiscales y hacendarias, decretos emitidos por las legislaturas locales, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones legales. Esto sucede aún en la mayoría de los Estados y Municipios.

La coexistencia de una serie de disposiciones legales que regulan el crédito público en las Entidades Federativas y Municipios que cuentan con una ley de deuda pública, propicia duplicidad normativa que en muchas ocasiones más que ampliar el marco legal, crea confusión respecto a que ordenamiento habrá que atender para contraer deuda. Esta dispersión crea deficiencias que es necesario superar, mediante la expedición de un ordenamiento integral, completo, sistemático y positivo.

Debe reconocerse que existen además, insuficiencias en las actuales leyes de deuda pública, al no prever situaciones inherentes al endeudamiento público. Por ejemplo, algunos Estados autorizan la emisión de títulos de crédito a plazo, pero no establecen si se refieren a los títulos que representan la emisión de bonos y obligaciones, o tan sólo son los títulos que el ente gubernamental expide para comprobar un préstamo que recibió. Algunas más se refieren a la emisión de valores, sin precisar exactamente que tipo de valores pueden emitirse lo que ha dado lugar al manejo discrecional de la deuda por la administración en turno, aunado a la falta de reglas claras para el registro, control y pago de todo tipo de operaciones de deuda.

De todo lo anterior resulta claro que el rezago legislativo en que se encuentra la mayoría de las Entidades Federativas, obedece a que ellas mismas han renunciado al menos por ahora, a sus facultades legislativas, lo cual es contrario al espíritu del federalismo ya que se agudiza la dependencia y subordinación hacia la federación.

Resulta urgente realizar una verdadera modernización del marco jurídico de la deuda pública local, que dé vigencia a los principios del federalismo, para que los gobiernos locales estén en condiciones de cumplir plenamente sus responsabilidades sin depender del gobierno central y hacer efectiva, además, la equidad fiscal y financiera, tanto en sentido vertical como horizontal.

Una administración pública de calidad, más comprometida y transparente, bien informada de las necesidades sociales y abierta a la participación, debe contar con los elementos necesarios, tanto de orden económico, como jurídico, que le permitan desarrollar sus funciones en un marco de seguridad y certidumbre propios de un Estado de Derecho.

Mediante el uso eficaz y honesto de los recursos provenientes del crédito público, pueden emprenderse mejores acciones que ataquen la desigualdad social y creen condiciones de desarrollo y calidad de vida, con la consecuente distribución equitativa de los ingresos en todos los niveles de gobierno.

La problemática actual del financiamiento público en México se torna difícil, es por ello que deben impulsarse cambios y reformas en los ordenamientos correspondientes, a fin de que el federalismo avance en paralelo a los cambios económicos estructurales por los que atraviesa nuestro país, si bien la modernización del marco jurídico de la deuda pública ha atravesado por un periodo de estancamiento, es necesario emprender una vigorosa reforma que actualice plenamente todas las cuestiones inherentes a la deuda pública, mediante la elaboración del marco conceptual idóneo para su manejo.

A ello dedicamos el capítulo final del presente trabajo de investigación.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE MODERNIZACION DEL MARCO JURIDICO DE LA DEUDA PUBLICA LOCAL.

4.1 Necesidad de Adecuación de la Legislación Local en el Marco de las Finanzas Públicas.

Referirse a la modernización del marco jurídico entraña la tarea de establecer las necesidades de adecuación en una circunstancia y en un momento determinado, esto es, establecer las necesidades de cambio para dar a la norma jurídica su ajuste con la realidad.

En los últimos años nuestro país ha experimentado una severa crisis económica, que ha obligado al Gobierno Federal ha efectuar una serie de ajustes de toda índole, que reflejan indiscutiblemente la necesidad de adecuación de las finanzas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 formulado por el Ejecutivo Federal, reconoce que en los últimos años las finanzas públicas han constituido un factor de desequilibrio para el desarrollo nacional, señalando que la globalización de la producción, las finanzas y el comercio pueden ofrecer las oportunidades de crecimiento que necesita nuestro país, pero también pueden generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta. El rápido movimiento de capitales amenaza con provocar inestabilidad, aún en las economías más sólidas.

El Plan señala como uno de sus objetivos esenciales el que, una vez superada la actual crisis financiera y habiendo consolidado la recuperación, se alcancen tasas sostenidas de crecimiento económico que permitan financiar el desarrollo. En concordancia con ello, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico el promover una reforma fiscal que estimule el ahorro y la inversión, el alentar el ahorro privado garantizando

seguridad y rendimientos adecuados, y utilizar el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva.

Asimismo, se propone propiciar la certidumbre y la estabilidad económicas, mediante una estricta disciplina fiscal, una política cambiaria que aliente las exportaciones, una política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios y una adecuada coordinación entre las autoridades hacendarias y financieras para garantizar la congruencia de las políticas, medidas y acciones.

De manera específica el Plan establece que “el reto de mantener finanzas públicas sanas con atención adecuada al gasto social y a la infraestructura, supondrá un gran esfuerzo, ya que es muy probable que los presupuestos de los próximos años tengan que dar cabida a gastos originados en decisiones e insuficiencias de años anteriores.

El ejemplo más importante de las contingencias presupuestales que podrán materializarse en los próximos años, está dado por el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social. Asimismo, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca obligará a crear reservas presupuestales preventivas.”⁶³

Estos importantes aspectos se han venido materializando mediante la acción del Gobierno Federal a través de diversos programas, entre los que destacan el Programa para un Nuevo Federalismo y el Programa de Financiamiento del Desarrollo, los que establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que de manera particular habrán de llevarse a cabo.

Cabe destacar que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha instrumentado diversos programas emergentes entre los que se encuentran programas de intercambio de deuda, de apoyo a deudores de la banca y de reestructuración de la cartera crediticia de Estados y Municipios, tales como los Programas de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios con la Banca Comercial y con Banobras.

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995, pág. 80

Es precisamente en el aspecto relativo a la reestructuración de la deuda local en donde existe una clara tendencia a la modernización del marco jurídico de la deuda pública como resultado de una clara necesidad de ajuste en el entorno de las finanzas públicas.

A través de los denominados convenios de apoyo al saneamiento financiero el Gobierno Federal genera la obligación para las Entidades Federativas de homologar la presentación de su información sobre finanzas públicas, deuda, presupuesto y gasto, al igual que obliga a tales entidades a contar con un ordenamiento jurídico que en forma específica regule la deuda pública, con los siguientes elementos mínimos:

- Las condiciones bajo las cuales el Estado y sus entidades podrán acudir a la contratación de financiamientos.
- Los requisitos que se deberán cubrir para la contratación de estos.
- El monto máximo de endeudamiento neto por ejercicio fiscal.
- La condicionalidad de que los recursos provenientes de financiamientos se destinen exclusivamente a proyectos de infraestructura que incrementen el ingreso.
- La obligación de presentar informes trimestrales sobre la situación de la deuda pública.

Es menester señalar que actualmente se discute en diversos foros la necesidad de impulsar el desarrollo de un marco legal de deuda pública que regule:

- El establecimiento de un sistema público de información sobre la situación de las finanzas locales.
- La creación de reservas de contingencia, intervenidas por los gobiernos estatales para afrontar situaciones emergentes, que representen un grave riesgo en el cumplimiento de las obligaciones de pago.

- El establecimiento de límites a la contratación de créditos, sujetándolos a un monto máximo anual que deje a salvo los gastos de operación y administración de los acreditados.
- La creación de un registro único de deuda estatal, municipal y de organismos locales que informe periódicamente sobre el comportamiento de la deuda, para fines de calificación de riesgo y de capitalización.

Como se ha venido sosteniendo en el transcurso de este trabajo de investigación, un número significativo de leyes en materia de deuda pública a nivel local, reflejan la necesidad de adecuación en el marco de las finanzas públicas, puesto que las bases en ellas establecidas, han sido rebasadas por una realidad que hoy por hoy demanda ordenamientos jurídicos que sin perder su formalidad sean lo suficientemente flexibles para regular la contratación, registro, control y pago de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública.

Esta idea se fortalece con la forma en que se percibe la actitud que tienen los Estados y los Municipios respecto de asumir un rol más trascendente en las decisiones de inversión pública, ya que actualmente se observa una reducción importante en el uso del crédito y por ende en la inversión en infraestructura financiada. Actualmente se observa una política de inversión federal que requiere de la participación de los Estados y los Municipios, aceptando el uso del crédito como instrumento para financiar inversiones.

La legislación local en materia de deuda pública dedica muy poco a la planeación de la inversión pública, lo que hace de ello un proceso al que se le introduce poco análisis y eficiencia.

Sin el establecimiento de bases sólidas para la contratación de la deuda, el uso del crédito implica para los gobiernos locales, además del costo económico, un costo político, pues durante el período en que las instancias locales de gobierno tienen el crédito, deben rendir cuentas a los bancos y exponerse a la retención de participaciones, lo que puede generar desprestigio y descontrol financiero.

Todo lo anterior fortalece la idea de que es necesario adecuar la ley a la realidad, dado que una política de deuda sin respaldo financiero, apoyo

técnico, y modernización jurídica puede llevar a esquemas teóricos o al caos financiero por la falta de previsión de problemas que inevitablemente habrán de enfrentarse.

4.2 La Modernización Integral del Marco Jurídico de la Deuda Pública Local.

Puesto que la actividad crediticia del Estado se desarrolla en el marco de una legislación amplia, por cuanto a las materias que ello implica, no es viable proponer la modernización de una sola ley, sino que resulta necesario reconocer la importancia de referirse al universo de leyes vinculadas a la actividad crediticia de Estados y Municipios.

Esta idea supone que debe darse una modernización integral que permita armonizar las disposiciones legales vigentes que en forma directa o indirecta inciden en la contratación de la deuda pública. Como ya se ha referido en capítulos anteriores, la actividad financiera de Estados y Municipios implica la observancia de diversas normas jurídicas vinculadas a las siguientes materias:

- Ingresos y Egresos.
- Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Coordinación Fiscal.
- Hacienda Pública.
- Administración Pública.

Sin menoscabo de la importancia que todas estas materias revisten en materia de deuda, creemos necesario concretar nuestra opinión, al marco jurídico local en materia de deuda pública, por ser este el objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

En este sentido, consideramos que un marco jurídico moderno, que responda a las necesidades tanto del que presta como del que paga, contribuye a facilitar la obtención de créditos, calificando favorablemente a aquellas entidades con mejores leyes, pues ello minimiza el riesgo de la insolvencia y

ofrece mayor certidumbre jurídica. Sobre este mismo punto el maestro Jaime Pellicer Bermeo señala que:

"...es más fácil administrar las necesidades cuando se tiene orden, y la ley no sólo tiende a proporcionar cuadros más estables, sino también permite terminar con la anarquía, mediante la racionalización del acceso de empresas y entidades al escenario exterior. Asimismo evita la competencia desleal entre los acreditados, pues da cabida al diseño de una política económica y crediticia más sana."⁶⁴

En consecuencia, es necesario tener en cuenta que las leyes que regulan la deuda pública, sin considerar los cambios sufridos en los últimos años, se tornan obsoletas, pues fijan supuestos normativos para un materia tan dinámica, que requiere de ajustes a la par de los cambios para evitar el riesgo de interpretaciones que se constituyan en un obstáculo para la buena marcha de los proyectos de inversión pública productiva.

Para enfrentar los retos actuales del desarrollo de Estados y Municipios se requiere establecer un marco normativo más acorde con las necesidades y realidades no sólo de un Estado o Municipio en particular, sino también con las condiciones que imperan a nivel nacional, guardando la debida congruencia entre las leyes de carácter federal como local.

Como en su oportunidad lo señalamos, por un lado tenemos que algunos Estados no cuentan con el marco legal que regule su endeudamiento público, lo que ha suscitado una singular problemática, dado que no se cuenta con bases jurídicas que permitan regular los empréstitos y obligaciones que se contraigan.

Además de lo anterior, se tiene que aún cuando un gran número de Entidades Federativas si cuentan con un ordenamiento legal que regula su deuda pública, los mismos han sido rebasadas por el vertiginoso vaivén de las finanzas públicas, generando con ello un rezago legislativo en esta importante materia que amenaza con poner en serios problemas al sistema financiero de Estados y Municipios.

⁶⁴ Pellicer Bermeo, Jaime. Ob. Cit., pág. 141.

La problemática descrita, demanda que se lleven a cabo cambios y reformas sustanciales en los ordenamientos correspondientes, con la finalidad de que los Estados y Municipios avancen en forma paralela con los cambios estructurales por los que actualmente atraviesa nuestro país y se preparen hacia el futuro para afrontar situaciones con mayores recursos e instrumentos.

Partiendo de lo anterior es menester que las Entidades Federativas que carecen de un ordenamiento jurídico que en forma expresa regule el endeudamiento público, procedan a la expedición de una ley específica, y por otra parte quienes si cuenten con tales leyes procedan a realizar procesos legislativos para reformar y adecuar estas, armonizándolas con los requerimientos y necesidades actuales.

El imperativo para que las legislaturas de los Estados emprendan esta modernización se sustenta en tres aspectos fundamentales:

- La obligatoriedad de contar con un ordenamiento jurídico que regule el manejo de la deuda pública, estableciendo las bases sobre las cuales el Ejecutivo local pueda contraer empréstitos sobre el crédito del Estado y los Municipios.**
- La necesidad de que el ejercicio de su gasto público se sujete a criterios estrictos de eficiencia, responsabilidad y transparencia en el origen y aplicación de los recursos financieros.**
- La importancia de llevar a cabo una eficaz concertación, contratación, registro y control de pago de empréstitos, así como la regulación de los sistemas de información sobre el manejo de las operaciones financieras que integran la deuda pública.**

La modernización del marco jurídico de la deuda pública local atraviesa por un período de estancamiento, que amenaza con generar más problemas de no emprender acciones de fondo que tiendan a perfeccionar las cuestiones más esenciales e inherentes del crédito público. La tarea primordial consiste en estructurar un marco conceptual idóneo que responda eficazmente a dichos requerimientos y que se constituya en un instrumento para el desarrollo y fortalecimiento de tan importante materia.

Considerando todo lo anterior, es nuestra opinión que la modernización del marco jurídico de la deuda pública local, implica necesariamente la precisión en las atribuciones y obligaciones de las instancias públicas que intervienen en el proceso de endeudamiento. En este sentido, consideramos que una ley en materia de deuda pública debe contener como mínimo los siguientes elementos:

- **Obligatoriedad de integrar programas financieros de carácter anual que consoliden las necesidades tanto del Estado como del Municipio, y de sus respectivas entidades públicas, con el fin de que la evaluación y aprobación del mismo se lleve a cabo en el contexto de una visión integral de la situación económica y de deuda de dichas entidades.**
- **Establecimiento de un proceso mucho más expedito para concretar las operaciones de financiamiento.**
- **Regulación de fuentes alternas de financiamiento que permitan la emisión de bonos, obligaciones o cualquier otro tipo de papel en el mercado financiero nacional.**
- **Ampliación de las garantías de cumplimiento de las obligaciones de pago, considerando garantías o avales cruzados entre cualquiera de las entidades sujetas de la deuda pública.**
- **Certeza jurídica en el uso del crédito público, mediante reglas claras para la contratación, registro, control y pago de la deuda pública, sin pasar por alto el establecimiento de un adecuado sistema de información que permita conocer la situación financiera de los sujetos de crédito, para fines de calificación de riesgo.**

La modernización propuesta se encamina hacia el fortalecimiento financiero de Estados y Municipios, con el fin de asegurar que dichos entes públicos, cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo con una mayor eficacia y prontitud, las tareas a ellos encomendadas. Para tales fines es forzoso contar con una planeación definida y delimitada que se contenga en instrumentos de financiamiento presupuestal del gasto público de Estados y Municipios.

Finalmente, debe subrayarse que lo anterior debe llevarse a cabo siempre con pleno respeto a la autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno, aunque sin perder de vista el propósito de que Estados y Municipios dirijan sus finanzas públicas en concordancia con los objetivos nacionales, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

4.3 Hacia la Uniformidad del Marco Jurídico de la Deuda Pública Local.

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, observamos que la gran mayoría de los Estados, carecen de una legislación eficaz que satisfaga adecuadamente sus necesidades de crédito, tanto a nivel estatal como municipal. La solución al planteamiento de la necesidad de crédito público, surge cada vez que el ente público lo necesita, con la incipiente legislación con que se cuenta en ese momento y que la mayoría de las veces resulta demasiado genérica, lo que trae como consecuencia que se produzcan errores que generan desequilibrios en las arcas gubernamentales.

Sin lugar a dudas, los procedimientos, requisitos, prohibiciones, utilización, manejo y control del crédito son elementos esenciales para el correcto desempeño de la actividad financiera, la cual es también tan necesaria como indispensable, al grado de que una deficiente administración de la deuda pública, por no estar debidamente regulada puede generar en consecuencia un impacto financiero negativo e incertidumbre jurídica.

Dicha incertidumbre jurídica tiene su origen en normas inadecuadas y en los rezagos que presenta el marco legal del crédito, lo que constituye una problemática que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones entre los distintos sujetos que intervienen en las múltiples operaciones de financiamiento.

Por lo anterior, nos pronunciamos por la modernización del marco jurídico de la deuda pública local, a fin de superar los rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica y la adecuada marcha de los proyectos de inversión pública productiva.

Actualmente, diversas transacciones de crédito se realizan al amparo de normas que, por el simple transcurso del tiempo, resultan inadecuadas para satisfacer las necesidades presentes, originando falta de claridad y transparencia en la contratación de la deuda, obligando a subsanar tales deficiencias mediante instrumentos poco confiables, que muchas veces lejos de brindar soluciones crean más problemas.

Además, las mencionadas normas y prácticas inadecuadas e ineficaces, generan incertidumbre e impiden la correcta y oportuna aplicación de la ley, lo que inhibe a la inversión pública productiva y perjudica la actividad financiera de Estados y Municipios.

Por lo anterior, consideramos que las necesidades de adecuación y modernización anteriormente expuestas, deben encaminarse hacia la uniformidad del marco jurídico de la deuda pública local, generando con ello certidumbre y seguridad jurídicas. La referida uniformidad debe darse en un contexto de respeto a la autonomía y competencia de cada uno de los niveles de gobierno, con la finalidad de articular armónica y eficazmente, criterios entre los Estados y Municipios, compatibles con la realidad nacional que en materia de deuda pública se presenta actualmente.

Los Estados y Municipios poseen características económicas, políticas y sociales propias e inherentes que los hacen diferentes unos a otros; asimismo sus necesidades particulares son igualmente diferentes. La diversidad es una característica esencial de nuestras Entidades Federativas y máxime de nuestros Municipios, motivo por el cual encontramos Estados dotados con mayores recursos para satisfacer sus necesidades y Estados que carecen de los mismos para afrontar las propias.

Esta desigualdad económica ha generado disparidades en el desarrollo entre los Estados y entre los Municipios. Sin embargo dentro de esta diversidad, encontramos problemas comunes que los afectan por igual, siendo uno de ellos la necesidad de contar con fuentes de financiamiento que les permitan atender las necesidades de su población.

En el desarrollo del presente trabajo hemos podido establecer la situación del marco jurídico de la deuda pública en Estados y Municipios, encontrando que si bien existen algunas diferencias, en mayor proporción existen semejanzas en la manera en que se ha regulado el endeudamiento, lo que nos permite conocer con precisión la problemática común por la que atraviesan sus ordenamientos jurídicos.

Lo anterior nos autoriza a afirmar que aún cuando tales sujetos presentan características propias y diferentes entre sí, en el renglón del crédito público, todos atraviesan por la misma problemática en mayor o menor escala.

Por ello, la uniformidad propuesta consiste en desarrollar ordenamientos que sigan la misma forma, mediante la adopción de un mínimo de bases que ayuden a instrumentar un marco jurídico idóneo que proporcione la seguridad y certidumbre jurídicas requeridas y que brinde a todos los Estados y Municipios las condiciones óptimas para poder acceder al crédito público.

Uniformar de ninguna manera significa igualar, no pretendemos que las 31 Entidades Federativas y sus respectivos Municipios tengan leyes iguales o idénticas, pues ello implicaría trastocar su libertad y autonomía interior.

En estricto sentido, lo que deseamos es que los Estados y los Municipios de nuestro país, cuenten con ordenamientos jurídicos que prevean un mínimo de situaciones concretas que se presenten en la contratación de la deuda pública y que sean ellos mismos quienes, basándose en sus propias experiencias, enriquezcan dichos ordenamientos, perfeccionando y dando identidad a dicho marco jurídico. Con lo anterior sin lugar a dudas, los Estados y Municipios se verán aun más involucrados en la regulación de tan importante materia y contarán con bases mínimas que les servirán de apoyo en esta ardua labor.

El manejo de criterios uniformes con estricto apego al marco normativo, en el cual se definan conceptos y procedimientos, ya no propiciará confusión y hará más flexible y eficaz las operaciones de financiamiento en las que intervengan Estados y Municipios. La uniformidad traerá orden y evitará la competencia desleal entre las entidades sujetos del crédito, lo que dará cabida a una política económica y crediticia más sana.

El propósito primordial de la uniformidad propuesta, consiste en ampliar los cauces para que Estados y Municipios accedan al crédito público, pudiendo competir en condiciones de igualdad, por lo menos a nivel jurídico, con otros Estados, para allegarse más recursos.

La uniformidad brindará seguridad y certidumbre jurídicas y hará más atractiva la inversión, puesto que las instituciones bancarias verán con buenos ojos que todos los Estados brinden un mínimo de seguridad y solvencia, lo que generará en ellos confianza y de esta manera se propiciará el crecimiento económico y la posibilidad de generar un cambio estructural en las finanzas públicas.

4.4 Marco Conceptual de una Legislación Local Tipo en materia de Deuda Pública.

Como ha quedado asentado, actualmente en materia de deuda pública se requiere un marco normativo más acorde con las necesidades y realidades de Estados y Municipios, guardando desde luego la necesaria congruencia con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundados en estas consideraciones, en el presente trabajo proponemos la adopción de un marco conceptual que permita dar respuesta a una realidad que demanda una mayor flexibilidad en la evaluación y toma de decisiones respecto de las distintas formas de financiamiento de la inversión pública productiva, una mayor eficiencia en la contratación de la deuda pública, una mejor programación de los recursos provenientes de financiamientos, así como mejores respuestas a las necesidades de información y control de la situación que guarda la deuda pública de Estados y Municipios, y de sus respectivas entidades públicas.

El marco conceptual que se propone, aporta los elementos básicos de una legislación local tipo en materia de deuda pública, como un modelo que podrá tomarse en consideración para la elaboración de una Ley de Deuda Pública o bien para que ésta se reforme.

El marco referido se apoya en una ardua investigación legislativa en la materia, y ofrece una visión de conjunto que permite a Estados y Municipios conocer en términos generales la situación que guarda su normatividad, permitiéndoles valorar su actual criterio normativo y su grado de desarrollo en relación con el resto del país, aportándoles elementos de juicio para el posible diseño de la reforma o elaboración de su particular Ley de Deuda Pública.

Nuestra intención en ningún momento es implantar una conformación capitular de observancia estricta, porque en todo caso corresponde a cada Estado establecerla dadas sus propias circunstancias y necesidades. Lo que pretendemos, es transmitir a los Estados y Municipios los elementos necesarios para que éstos fortalezcan sus bases jurídicas, con el propósito de inducir un uso más racional del endeudamiento, y por consecuencia, la utilización del crédito en función de sus verdaderos fines.

Lo anterior facilitará a los Estados y Municipios hacer frente a sus obligaciones de deuda pública con más propiedad y con seguridad y certidumbre jurídicas, dado que el marco conceptual sienta las bases legales para la contratación del crédito público, en condiciones óptimas, por cuanto integra el conjunto de provisiones inherentes a la deuda pública.

El marco conceptual de una legislación local tipo en materia de deuda pública, no pretende ser exhaustivo, pero si lo más completo posible, con el objeto de facilitar los trabajos de propuesta legislativa para la expedición o modificación de leyes de deuda pública.

Con el propósito de modernizar el marco jurídico que regula la contratación de financiamientos que constituyan deuda pública y a fin de inducir un uso más racional y eficiente del crédito público de Estados y Municipios, hemos procedido a elaborar el marco conceptual de una legislación local tipo en materia de deuda pública, en los siguientes términos:

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Este capítulo estaría destinado a determinar básicamente los siguientes aspectos:

- **Objeto:** Fijar las bases y requisitos para la contratación de empréstitos, créditos y obligaciones de deuda pública, que realicen el Gobierno del Estado, los Municipios y sus respectivas entidades públicas, así como el registro y control de dichas operaciones.
- **Concepto:** La deuda pública está constituida por los créditos, empréstitos y obligaciones de pasivo directas y contingentes.
- **Sujetos:** El Estado, los Municipios, los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, las Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria, y los Fideicomisos en los que alguna de las entidades señaladas anteriormente tengan el carácter de fideicomitente.
- **Definiciones básicas:** Se definirán aquellas de mayor importancia y que se utilicen con frecuencia en el texto del proyecto de Ley; al respecto proponemos las siguientes:

Deuda Pública Estatal: Las operaciones de financiamiento que realicen el Gobierno del Estado y sus entidades paraestatales, como responsables directos o deudores solidarios.

Deuda Pública Municipal: Las operaciones de financiamiento que realicen los Municipios y sus entidades, como responsables directos o deudores solidarios.

Programa Financiero de las Entidades: Es el documento que señala el monto del endeudamiento que requieren para financiar, total o parcialmente, el programa de inversiones de las mismas.

Créditos Directos: Las operaciones de financiamiento que realicen las entidades, con el carácter de acreditados.

Créditos Contingentes: Los derivados de operaciones de financiamiento que realicen las entidades, como aval o responsable solidario, sustituto o subsidiario de algunas de las otras.

Servicio de la Deuda: Las cantidades destinadas a la amortización del capital y el pago de intereses, comisiones y otros cargos que se hayan convenido en las operaciones de financiamiento.

Inversión Pública Productiva: La inversión que se destine a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que las mismas produzcan de manera directa o indirecta un beneficio económico o social de inmediato, mediato o largo plazo. No se considerarán inversiones públicas productivas las destinadas al pago de pasivos o de conversión de la deuda.

Operaciones de financiamiento: La contratación de créditos, empréstitos y obligaciones pagaderos en moneda nacional, que realice cualquiera de las entidades, derivados de:

- a) La suscripción o emisión de títulos de crédito;
- b) La ejecución de obras, adquisición, manufactura, uso o goce temporal de bienes, o prestación de servicios, cuyo pago se pacte a plazos.
- c) Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en los incisos anteriores y,
- d) Todas las operaciones que comprendan obligaciones a plazos, así como obligaciones de exigibilidad contingente derivadas de actos jurídicos, independientemente de la forma en que se les documente, siempre que se contraten en los términos de este ordenamiento.

- **Interpretación y aplicación de la Ley:** La Secretaría de Finanzas o su equivalente, será la encargada de aplicar e interpretar en la esfera administrativa la presente ley, así como de expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.
- **Responsabilidades:** Los titulares de las entidades serán responsables del estricto cumplimiento de esta Ley, así como de las disposiciones que con base en esta se ermitan. Las infracciones a estos ordenamientos se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

CAPITULO II

De las Atribuciones de los Organos en Materia de Deuda Pública.

Se establecerían puntualmente las autoridades en materia de deuda pública y sus facultades, siendo estas:

- **Congreso del Estado.-** Las relativas a examinar, aprobar, autorizar, verificar, reconocer y ordenar el pago de las operaciones derivadas del crédito público, así como las relativas a la afectación en garantía de bienes o ingresos del Estado y Municipios.
- **Ejecutivo del Estado.-** Las relativas a evaluar necesidades y capacidad de endeudamiento, elaborar el programa financiero anual, preparar los proyectos de decreto, de autorización para la contratación de créditos y para la reestructuración de los mismos, celebrar contratos y convenios para la obtención de créditos y demás operaciones financieras, otorgar el aval del Gobierno del Estado, suscribir documentos y títulos de crédito, emitir bonos, otorgar garantías de pago, reglamentar procedimientos, y en general las relativas al registro y control del crédito público.
- **Municipios.-** En general las mismas que al Ejecutivo del Estado, en el ámbito de su competencia.

- **Comisión Técnica de Financiamiento.-** Cuerpo colegiado con amplias facultades para evaluar las necesidades y la capacidad de endeudamiento de las entidades públicas, así como para dictaminar sobre la contratación de créditos cuando se solicite el aval del Estado, brindar asesoría, evaluar y opinar sobre las operaciones de crédito público.

Esta Comisión sería un órgano técnico auxiliar del Congreso del Estado, del Ejecutivo Estatal y de los Municipios en materia de deuda pública, se integraría por cinco miembros: el Secretario de Finanzas quien la presidirá, un Diputado del Congreso, y un Presidente Municipal designado anualmente por los dos comisionados antes señalados. El resto de los integrantes serían designados por el Congreso local, a propuesta del Ejecutivo, debiendo ser profesionales residentes del Estado y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales afines al objeto de la ley.

CAPITULO III

De las Obligaciones en las Entidades en la Contratación de Financiamientos.

En este capítulo se establecerían los deberes a cargo de las entidades:

- **Ejecutivo del Estado:**
 - Someter a la autorización del Congreso el programa financiero anual del Gobierno del Estado.
 - Presentar a la Comisión Técnica de Financiamiento para su opinión, las solicitudes de contratación de crédito de sus dependencias o entidades.
 - Informar trimestralmente al Congreso del Estado sobre la situación que guarda la deuda pública.
 - Solicitar al Congreso la autorización para ejercer montos de endeudamiento neto adicionales a las autorizadas para el ejercicio.

- Solicitar al Congreso autorización para afectar participaciones en ingresos federales en garantía de cumplimiento de créditos contratados.
 - Vigilar que se cumplan oportunamente los compromisos de pago y que los recursos obtenidos vía crédito se destinen precisamente a los fines establecidos.
 - Responsabilizarse del registro y control de las operaciones de endeudamiento.
- **Municipios:**
 - Someter a la autorización del Congreso del Estado el programa financiero anual del Municipio, previa aprobación del Ayuntamiento.
 - Presentar a la Comisión Técnica de Financiamiento para su opinión, las solicitudes de contratación de crédito de sus dependencias.
 - Informar trimestralmente al Congreso del Estado sobre la situación de la deuda pública.
 - Solicitar al Congreso la autorización para ejercer montos de endeudamiento neto adicionales a los autorizados para el ejercicio.
- **Demás entidades:**
 - Elaborar el programa financiero anual respectivo y presentarlo, para su aprobación e inclusión en el programa financiero anual del Estado o Municipio, al titular del Ejecutivo del Estado o del Municipio, según corresponda.
 - Presentar a la Comisión Técnica de Financiamiento para su opinión, las solicitudes de contratación de crédito.
 - Informar trimestralmente al Congreso sobre la situación de la deuda pública.

- Responsabilizarse del registro y control de sus operaciones de endeudamiento, conforme a las reglas que señale la autoridad administrativa.
- Otorgar las facilidades a las autoridades competentes para verificar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

CAPITULO IV

De la programación de la Deuda Pública.

Este capítulo consideraría lo siguiente:

- La obligación para las entidades de elaborar anualmente su programa financiero, en el que deberá especificarse:
 - Necesidades de financiamiento y su vinculación con los planes, programas y convenios de desarrollo estatales y municipales.
 - Monto del endeudamiento neto anual que se requiera.
 - Destino de los créditos a contratar.
 - Fuente de pago.
 - Monto de las partidas que se destinarán en el año para el pago del servicio de la deuda.
 - Garantías de pago.
 - Información relativa al estado que guarda su deuda pública.
- Normas que establezcan que el Gobierno del Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán y autorizarán los programas financieros de sus entidades, previa opinión de la Comisión Técnica de Financiamiento.

- El programa financiero de cada entidad, deberá ajustarse a la capacidad de pago de la misma.
- Establecimiento de criterios conforme a los cuales se determinará el monto máximo de endeudamiento neto por ejercicio fiscal.
- Normas para determinar la capacidad de pago de cada entidad, considerando la totalidad de sus compromisos financieros al momento de efectuar el análisis correspondiente, considerando tasas de interés, período de amortización de los créditos, características de los proyectos y proyección de ingresos y egresos totales de la entidad.

CAPITULO V

De las Condiciones y requisitos para la Contratación de Financiamientos, Emisión o Suscripción de Obligaciones y del otorgamiento de Avales.

a) De las Condiciones y Requisitos para la Contratación de Financiamientos.

Se establecerían las condiciones y requisitos conforme a los cuales el Estado, los Municipios y sus respectivas entidades acudirían a la contratación de financiamientos, debiendo considerar lo siguiente:

- Las entidades deberán presentar a la Comisión Técnica de Financiamiento para su opinión, las solicitudes de autorización para la contratación de créditos, con la siguiente información:
 - Motivo de la obtención del crédito.
 - Plan de Inversión de crédito.
 - Efectos financieros del crédito sobre la economía de la entidad.
 - Capacidad de pago, especificando el estudio de los flujos de ingresos y egresos de la entidad acreditada y estados financieros, las

condiciones financieras de la contratación del crédito, tasas de interés, plazo de amortización de la deuda, calendarización de pagos, y garantías propuestas, así como la fuente de pago del servicio de la deuda.

- Programas a los cuales se destinaran los recursos obtenidos.**
 - Análisis financiero del proyecto.**
 - Estudio socio-económico del proyecto.**
 - Información adicional que al efecto se les solicite.**
-
- Los Organismos Descentralizados Estatales o Municipales, las Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria, y los Fideicomisos y demás entidades públicas, someterán para su aprobación al Ejecutivo del Estado o al Ayuntamiento según corresponda, las solicitudes para la contratación de financiamientos, acompañadas del acuerdo de su órgano de gobierno y de la opinión de la Comisión Técnica de Financiamiento.**
 - Destino del Crédito: Los créditos contraídos deben destinarse a inversiones públicas productivas, considerando tanto las de carácter económico como social, se debe precisar que la obra o los servicios financiados generen, directa o indirectamente, los recursos suficientes para el pago del crédito.**
 - Los créditos deben destinarse prioritariamente a la ejecución de acciones contempladas en los planes, programas, convenios y presupuestos aprobados por las instancias competentes.**
 - Autorización del Congreso: Sólo cuando se afecten en garantía ingresos o bienes del Estado se requerirá autorización del Congreso; en los demás casos, incluyendo la reestructuración de créditos en los que no se afecten o incrementen las garantías, la autorización queda a cargo del Ejecutivo del Estado.**

- **No se requiere de la autorización del Congreso, en los siguientes casos:**
 - Cuando el crédito se contraiga para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, siempre que el periodo de contratación no rebase del ejercicio fiscal.
 - Tratándose de municipios, cuando los créditos contratados puedan pagarse dentro del periodo administrativo (ejercicio fiscal) en que se otorguen.
- **Nulidad de pleno derecho:** Las operaciones de endeudamiento realizadas en contravención a las disposiciones previstas por la propia Ley son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo.

b) De la Emisión o Suscripción de Obligaciones.

- Las entidades estarán facultadas para emitir bonos y valores, certificados de participación inmobiliaria y colocación en el mercado de otras obligaciones documentadas, así como para suscribir y administrar operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública. Para este efecto, podrán acudir a Instituciones de Crédito o Auxiliares de Crédito o cualquier otra Institución financiera que funcione conforme a la legislación de la materia.
- De conformidad con lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades sólo podrán emitir bonos y otros títulos de deuda, pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República, previa autorización del Congreso del Estado.
- En el acta de emisión, así como en los títulos respectivos, deberán citarse los datos fundamentales de la autorización, así como la prohibición de su venta a extranjeros, sean estos Gobiernos, entidades gubernamentales, sociedades particulares u organismos internacionales. Los documentos carecerán de validez si no consignan dichos datos.

c) Del otorgamiento de Avalués

- **Para el otorgamiento de aval o cualquier tipo de garantía entre cualquiera de las entidades, deberá celebrarse un convenio entre la entidad solicitante y el avalista correspondiente, en que se contemplen cuando menos, los compromisos siguientes:**
 - **El otorgamiento de garantías suficientes para cubrir el riesgo avalado.**
 - **La adopción de medidas para lograr el saneamiento financiero cuando se requiera.**
 - **Las condiciones conforme a las cuales se podrán afectar a favor del avalista las participaciones en ingresos federales.**
 - **La vigilancia de la correcta aplicación de los créditos.**
 - **La obligación de informar respecto del avance de los compromisos asumidos en el programa de regularización financiera.**

- **El incumplimiento por parte de la entidad solicitante de los compromisos asumidos dará lugar al retiro inmediato del aval otorgado por el monto del crédito que aún no se hubiere desembolsado o ejercido. En este caso, el avalista concederá a la entidad avalada un plazo razonable para que subsane su incumplimiento, transcurrido el cual y de persistir la conducta se retirarán el aval, previa notificación a la institución acreditante.**

- **La entidad que incumpla los compromisos adquiridos no podrá obtener el aval o cualquier otra garantía de alguna otra entidad, en tanto permanezca el incumplimiento.**

- **Tratándose de créditos contraídos con anterioridad, se condicionará el otorgamiento del aval a la suscripción del convenio antes señalado y a una quita parcial de la deuda.**

- En el supuesto de que el Estado o el Municipio paguen un crédito en su calidad de avalistas o garantes como consecuencia del incumplimiento de pago por parte de la entidad avalada, podrán aquéllos hacer efectivas las garantías constituidas en su favor por la entidad avalada, aplicando en su caso, el procedimiento administrativo de ejecución que establezca para el cobro de créditos fiscales en la legislación fiscal del Estado.

CAPITULO VI

Del Otorgamiento de Garantías

a) De los tipos de garantías

- Las garantías que se otorguen se regirán por las disposiciones legales de la materia, así como por la presente legislación y demás reglas y disposiciones administrativas que al efecto expida la Secretaría de Finanzas o su equivalente.
- Las entidades podrán otorgar como garantía de cumplimiento de sus obligaciones de pago, las siguientes:
 - Participaciones en ingresos federales.
 - Bienes del dominio del Estado o de los Municipios, así como los rendimientos que éstos generen, con apego a las normas que rijan la materia.
 - Aval o aceptación de deudor solidario, sustituto o subsidiario de cualquiera de las otras entidades, y
 - Cualquier otro tipo de ingresos a los que se tenga derecho.
- Las garantías podrán combinarse, así como sustituirse entre sí y se disminuirán en la misma proporción en que se reduzcan las obligaciones contraídas.

- La Comisión Técnica de Financiamiento opinará sobre la calidad y suficiencia de las garantías ofrecidas para la celebración de operaciones de financiamiento.

b) De la cancelación de Garantías.

- Se procederá a la cancelación de las garantías otorgadas por las entidades deudoras, cuando:
 - Se hayan cumplido en su totalidad las obligaciones de pago a su cargo.
 - Se sustituyan las garantías otorgadas originalmente o,
 - Se retire el aval otorgado, en los términos establecidos en el presente ordenamiento.
- Las garantías subsistirán hasta que proceda su cancelación, debiendo inscribirse en el Registro Unico de Deuda Pública.

c) De la Subrogación de la Deuda.

- La deuda pública contratada para la ejecución de obras, adquisición o manufactura de bienes o prestación de servicios cuyo uso o explotación con posterioridad se enajene o se concesione, deberá subrogarse al adquirente o al concesionario a partir de la fecha de enajenación o del otorgamiento de la concesión en los términos y condiciones que la ley establezca.
- El Congreso local podrá eximir total o parcialmente del cumplimiento de esta subrogación, siempre que a su juicio existan razones que así lo justifiquen. La solicitud que para tal efecto elabore el Congreso, deberá acompañarse de la opinión correspondiente de la Comisión Técnica de Financiamiento.
- Al enajenar u otorgar una concesión se deberá proceder a la sustitución de las garantías originales sean los propios bienes, sus rendimientos, o los

ingresos derivados de la prestación de los servicios objeto de la enajenación o concesión.

- En ningún caso podrán mantenerse como garantía de créditos que se subroguen o adquieran con motivo de una enajenación o concesión a particulares, las participaciones en ingresos federales y otros ingresos que no provengan de la prestación de los servicios objeto de la enajenación o concesión.

CAPITULO VII

Del Registro de las Operaciones de Endeudamiento.

- Se normaría el registro de la deuda pública, la publicidad de dicho registro y la emisión de informes periódicos sobre el comportamiento de la deuda, para fines de calificación de riesgo.
- Las entidades estarán obligadas a llevar un control interno de sus operaciones de financiamiento e inscribirlas en el Registro Único de Deuda Pública, que será la instancia única de registro de la deuda pública en el Estado.
- La inscripción deberá realizarse en un plazo que no exceda a los 30 días posteriores a la contratación del crédito. En ningún caso se iniciará el desembolso del crédito sin haber efectuado el registro correspondiente.
- El Registro Único de Deuda Pública estará a cargo de la Secretaría de Finanzas o su equivalente.
- En el Registro, se inscribirán todas las operaciones de financiamiento que realicen las entidades, debiendo precisar los datos siguientes:
 - Número progresivo de registro y fecha de inscripción.
 - Fecha del Decreto de autorización del Congreso.

- Fecha de autorización del Ejecutivo del Estado, del Cabildo o del órgano público que deba darla para la contratación del crédito específico.
 - Características de la operación: objeto, monto, plazo, condiciones financieras y garantías otorgadas.
 - Destino del crédito.
 - Variaciones en el monto de los créditos como consecuencia de amortizaciones de capital o capitalización de los intereses, durante el año y el saldo final del mismo.
 - Cancelación de las inscripciones, cuando se acredite el incumplimiento de las obligaciones que las generen.
 - Sustitución de garantías.
 - Características de las operaciones de reestructuración que al efecto se celebren.
-
- Mediante un Reglamento del Registro, se precisará el detalle de los datos, requisitos y procedimientos para el registro de la deuda.
 - La prelación para el pago de obligaciones, estará en función del número progresivo y la fecha de inscripción de la operación de financiamiento.
 - Se faculta a la Secretaría de Finanzas o a su equivalente, para expedir certificaciones que se soliciten respecto de obligaciones inscritas en el registro, a quienes acrediten su interés jurídico.
 - Una vez efectuado el registro de las operaciones de financiamiento, sólo podrá modificarse con las mismas formalidades de su inscripción y con el consentimiento expreso de las partes.

ARTICULOS TRANSITORIOS

- Los comunes a este tipo de ordenamientos, tales como la fecha de su entrada en vigor, la derogación de disposiciones que se opongan a la normatividad que se expide y el proceso de regularización de los créditos que deban inscribirse en los términos apuntados. Asimismo el plazo para la expedición del Reglamento para el Registro Unico de Deuda Pública y para la expedición del Reglamento de la Comisión Técnica de Financiamiento que se propone establecer.

CONCLUSIONES

1. **Tanto gobiernos estatales como municipales tienen encomendada la responsabilidad de satisfacer las demandas sociales, en principio mediante el ejercicio equilibrado de los recursos ordinarios destinados al gasto público, cuando ello no resulta suficiente, se impone la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento. La contratación de deuda pública constituye una importante fuente de financiamiento de obras y servicios, considerados como inversión pública productiva, que habrán de ejecutarse de inmediato y cuyo pago habrá de diferirse en el tiempo.**
2. **La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de la utilización del crédito público como medio de financiamiento, en este sentido, puede definirse a la deuda pública como el total de préstamos que recibe el Estado para satisfacer las necesidades de inversión con miras al desarrollo social.**
3. **La forma y fuentes de financiamiento del gasto público han variado a través de la historia. Hasta el siglo XIX, la fuente de financiamiento del gasto público la constituían, por excelencia, los impuestos, pero una vez que evolucionaron las sociedades y con ello su estructura financiera, se dio paso a nuevas formas de financiamiento, tales como los empréstitos, los créditos y la suscripción de obligaciones documentadas como los bonos y otro tipo de títulos.**
4. **A partir de la década de los ochentas, se adoptaron en nuestro país políticas públicas que sujetaron el endeudamiento a la inversión de los recursos en áreas productivas. Es así que la fracción VIII, del artículo 117 constitucional ordena que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas.**

5. **Este mismo precepto consigna la prohibición de contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros; sólo se podrán emitir bonos u otros títulos de deuda, pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República Mexicana, previa autorización del Congreso del Estado. Los Estados y los Municipios sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos que se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que las legislaturas locales establezcan en una ley.**
6. **El concepto de Inversión Pública Productiva contenido en el artículo 1º del Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, es poco claro y limitado, lo que ha dado lugar a interpretaciones que inhiben el desarrollo de proyectos socialmente rentables.**
7. **Resultaría conveniente que en la legislación local se considere como Inversión Pública Productiva la destinada a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que las mismas produzcan directa o indirectamente un beneficio económico o social de inmediato, mediato o largo plazo. Igualmente, sería necesario referir los supuestos en los que una inversión no es productiva, facilitando así la distinción correspondiente.**
8. **La Ley General de Deuda Pública es el ordenamiento jurídico específico que norma la política de endeudamiento del Gobierno de la República, dando plena vigencia así al principio constitucional que atribuye al Congreso de la Unión la responsabilidad de aprobar las bases y señalar los límites que comprometan el crédito de la Nación; en este sentido, corresponde a las legislaturas de los Estados hacer lo propio en el ámbito local, legislando de manera específica en materia de deuda pública.**

9. **Al Distrito Federal se le otorga un tratamiento sui generis, en virtud de que para la contratación de su deuda interna o externa se requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar que los mismos términos son aplicables a las entidades comprendidas en las fracciones III a VI del artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública, sólo cuando se trata de crédito externo.**
10. **Si bien el Distrito Federal no contrata su deuda por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sí requiere de la autorización previa y expresa de la citada dependencia para la contratación de deuda interna o externa. Lo anterior obliga a reflexionar sobre la conveniencia de hacer efectiva la autonomía de este nivel de gobierno en el ámbito de las finanzas públicas.**
11. **Todas las Entidades Federativas han establecido a nivel constitucional, la facultad de los Congresos Locales de determinar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Local y los Ayuntamientos podrán celebrar empréstitos sobre sus respectivos créditos públicos. Asimismo, han establecido facultades a los Ejecutivos Estatales y Municipales en materia de deuda pública.**
12. **Actualmente, 28 Entidades Federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, han expedido legislación en materia de deuda pública, dando observancia a los principios contenidos en el artículo 117, fracción VIII de la Constitución General de la República. En contraste, los Estados de Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, no han expedido el ordenamiento legal correspondiente.**
13. **Un número significativo de estas leyes, reflejan la necesidad de adecuarse al entorno de las finanzas públicas que hoy vive nuestro país, ya que las disposiciones en ellas establecidas, han sido rebasadas por una realidad que demanda ordenamientos jurídicos lo suficientemente**

flexibles para regular con eficiencia y eficacia la contratación, registro, control y pago de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública.

14. **T**omando en consideración que la actividad crediticia del Estado se desarrolla en el marco de una legislación que abarca diversas materias, debe reconocerse la necesidad de profundizar en el universo de leyes vinculadas a la actividad crediticia de Estados y Municipios. El presente trabajo es una primera aproximación a tan importante tema.
15. **E**s necesario impulsar la modernización integral de la legislación fiscal y financiera local, que permita armonizar las disposiciones vigentes con el marco conceptual que se propone adoptar para la deuda pública, ello es sin duda, uno de los mayores retos a los que habrán de enfrentarse Estados y Municipios en el futuro inmediato.
16. **A** pocos años de concluir el milenio, resulta sorprendente que algunos Estados carezcan del marco legal idóneo para la contratación de deuda pública, ello acusa la necesidad de establecer a la brevedad posible las bases jurídicas para la celebración de este tipo de operaciones financieras, mediante la expedición de una ley específica que satisfaga las exigencias presentes y establezca las normas necesarias para un futuro previsible.
17. **A**ún cuando un gran número de Entidades Federativas cuentan con un ordenamiento legal que en forma específica regula su deuda pública, encontramos que en su mayoría se trata de leyes rebasadas por el vertiginoso vaivén de las finanzas públicas, lo que se traduce en un rezago legislativo que es necesario superar mediante la adopción de medidas como las que se proponen en el presente trabajo. En este sentido resulta necesario que las legislaturas locales realicen los procesos legislativos necesarios para reformar y adecuar sus leyes, armonizándolas con sus requerimientos y necesidades actuales.

18. **Consideramos que las necesidades de adecuación y modernización del marco jurídico de la deuda pública local, deben encaminarse hacia su uniformidad en un contexto de respeto a la autonomía y competencia de cada uno de los niveles de gobierno, con la finalidad de articular, armónica y eficazmente criterios entre los Estados y Municipios, que sean compatibles con la realidad nacional en materia de deuda pública.**
19. **Lo anterior, evitaría la disgregación de las normas y permitiría la instrumentación de un marco jurídico uniforme que proporcione la seguridad y certidumbre jurídicas requeridas tanto por las instituciones acreditantes, como por las entidades deudoras, lo que generará condiciones óptimas para acceder al crédito público en circunstancias de igualdad, al menos en el ámbito legal, contando para ello con un mínimo de normas que garanticen la estabilidad financiera de la entidad de que se trate.**
20. **La propuesta de modernización del marco jurídico de la deuda pública local se sustenta, esencialmente, en los aspectos siguientes:**
- **La necesidad de contar con un ordenamiento jurídico idóneo que regule el manejo de la deuda pública, estableciendo las bases sobre las cuales el Ejecutivo Local pueda contraer empréstitos sobre el crédito del Estado y los Municipios, en las mejores condiciones posibles.**
 - **La importancia de introducir normas que sujeten el ejercicio de la deuda pública a criterios estrictos de eficiencia, responsabilidad y transparencia en el origen y aplicación de los recursos contratados bajo esta forma de financiamiento.**
 - **La demanda de mejores y más ágiles procesos de concertación, contratación, registro, control y pago de empréstitos, así como la necesidad de contar con sistemas de información sobre el total de las operaciones financieras que integran la deuda pública.**

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, CARLOS Y ALVARO BENAVIDES. "Más Recursos para la Ciudad", Centro de Estudios Públicos-Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Santiago de Chile, 1994, 306 pp.

ARGERI, SAÚL A. "Diccionario de Derecho Comercial y de la Empresa", Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1982, 399 pp.

ARRIAGA CONCHAS, ENRIQUE. "Finanzas Públicas de México", Instituto Politécnico Nacional, México, 1992, 233 pp.

BELTRÁN, LUCAS. "Diccionario de Banca y Bolsa", 2ª edición, Editorial Teide, Barcelona, España, 1989, 405 pp.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano", 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, 1068 pp.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. "Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones". Tomo XI, LVI Legislatura, México, 1996, 712 pp.

CARVALLO, SERGIO. "Finanzas Públicas". Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1971, 432 pp.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal", Secretaría de Gobernación, México, 1993, 569 pp.

CHAPOY BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ. "Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación", UNAM, México, 1992, 322 pp.

CORTINA, ALFONSO. "Curso de Política de Finanzas Públicas de México", Editorial Porrúa, 1977, 330 pp.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo VIII, Editorial Bibliográfica Ancalo, S. A. ,Buenos Aires, Argentina, 1977, 1022 pp.

FAYA VIESCA, JACINTO. "Finanzas Públicas" 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, 427 pp.

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE. "Hacienda Pública. Introducción, Presupuesto y Efectos Económicos de Gastos e Ingresos Públicos", Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, Madrid, España, 1971, 405 pp.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. "Derecho Financiero Mexicano", 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992, 1025 pp.

GIL VALDIVIA, GERARDO Y OTROS. "Financiamiento del Gasto Público", Editorial Trillas, México, 1988, 171 pp.

HERRERA Y LASSO, MANUEL. "Estudios Constitucionales", Segunda Serie, Escuela Libre de Derecho, Editorial Jus, México, 1990, 322 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1994, 3272 pp.

LANZ DURET, MIGUEL. "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen". 5ª edición, Editorial Continental, México, 1971, 419 pp.

MARTÍN, JOSÉ MARÍA. "Introducción a las Finanzas Públicas", 2ª edición, Ediciones De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1987, 431 pp.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1983, 447 pp.

MEJÍA LIRA, JOSÉ. "Problemática y Desarrollo Municipal". Universidad Iberoamericana, México, 1994, 243 pp.

PALACIOS LUNA, MANUEL R. "El Derecho Económico en México", 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, 357 pp.

RANGEL COUTO, HUGO. "El Derecho Económico", 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1986, 284 pp.

RETCHKIMAN KIRK, BENJAMÍN. "Introducción al Estudio de la Economía Pública", Textos Universitarios, UNAM, México, 1987, 360 pp.

RUIZ H, EDUARDO. "Derecho Constitucional", Reimpresión de la 2ª edición de 1902, UNAM, México, 1978, 410 pp.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano", 29ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, 653 pp.

_____. "Leyes Fundamentales de México", 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983, 1156 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Coordinación Fiscal.

Reglamento del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Manual para el Registro de las Obligaciones y Empréstitos de Estados y Municipios.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1997.

Constituciones Políticas Locales de los 31 Estados de la República.

Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes.

Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California.
Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California Sur y sus Municipios.
Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche.
Ley de Deuda Pública del Estado de Coahuila.
Ley de Deuda Pública del Estado de Colima.
Ley de Deuda Pública del Estado de Chiapas.
Ley de Deuda Pública del Estado de Chihuahua y sus Municipios.
Ley de Deuda Pública del Estado de Durango.
Ley de Deuda Pública del Estado de Guanajuato y sus Municipios.
Ley del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Estado de Guerrero.
Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
Ley de Deuda Pública del Estado de México.
Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán.
Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos.
Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit.
Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León.
Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal del Estado de Oaxaca.
Ley de Deuda Pública del Estado de Puebla.
Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.
Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo.
Ley de Deuda Pública del Estado de San Luis Potosí.
Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora.
Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco.
Ley de Deuda Pública del Estado de Tamaulipas.
Ley de Deuda Pública del Estado de Veracruz-Llave
Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán.
Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal de las 31 Entidades Federativas.

Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de los Estados de:

Baja California
Chiapas
Durango
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Nayarit
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
Sonora
Tabasco
Yucatán
Zacatecas

Leyes de Hacienda de los Estados de:

Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Coahuila
Colima
Chiapas
Durango
Hidalgo
México
Nayarit
Nuevo León
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
Sinaloa
Tlaxcala
Zacatecas

Leyes de Ingresos de los Estados de:

Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Coahuila
Colima
Chiapas
Chihuahua
Durango
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Jalisco
México
Michoacán
Morelos
Nayarit
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
San Luis Potosí
Sinaloa
Sonora
Tamaulipas
Tlaxcala
Yucatán
Zacatecas

Códigos Fiscales de los Estados de:

Aguascalientes
Baja California
Campeche
Coahuila
Colima
Chiapas

Chihuahua
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Jalisco
México
Michoacán
Nayarit
Oaxaca
Puebla
Querétaro
San Luis Potosí
Tlaxcala
Veracruz
Yucatán

Presupuestos de Egresos para el ejercicio de 1997, de los Estados de :

Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Coahuila
Colima
Durango
Guanajuato
Hidalgo
Jalisco
México
Morelos
Nayarit
Nuevo León
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
San Luis Potosí
Sinaloa

*Sonora
Tabasco
Tamaulipas
Tlaxcala
Veracruz
Zacatecas*

Decreto No. 805 emitido por el Congreso del Estado de Baja California Sur por el que se autoriza al Ejecutivo Estatal para gestionar y contratar empréstitos.

Decreto No. 1090 emitido por el Congreso del Estado de Hidalgo por el que se autoriza al Ejecutivo Estatal y a los ayuntamientos para gestionar y contratar empréstitos.

Decreto No. 1411 emitido por el Congreso del Estado de Jalisco por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado y a sus empresas paraestatales y organismos descentralizados para gestionar y contratar empréstitos.

Decreto No. 297 emitido por el Congreso del Estado de Sinaloa por el que se autoriza al Gobierno del Estado, por conducto del Ejecutivo Local, gestione y contrate empréstitos.

Decreto Global emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a los Ayuntamientos Municipales y a los Organismos y Empresas de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal para que gestionen y contraten créditos con Instituciones de Banca de Desarrollo, Fondos de Fomento e Instituciones de Banca en General.

Decreto No. 168 emitido por el H. Congreso del Estado de Zacatecas por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado para que gestione y contrate un crédito hasta por la cantidad de \$ 64,500,000.00 (SESENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M. N.)

Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de:

Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Coahuila
Colima
Chiapas
Chihuahua
Durango
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Jalisco
México
Michoacán
Morelos
Nayarit
Nuevo León
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
San Luis Potosí
Sinaloa
Sonora
Tabasco
Tamaulipas
Tlaxcala
Veracruz
Yucatán
Zacatecas

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal del Estado de Michoacán.

Leyes de Hacienda Municipal de los Estados de:

Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Durango
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Jalisco
Michoacán
Morelos
Nayarit
Oaxaca
Puebla
Quintana Roo
San Luis Potosí
Sinaloa
Sonora
Tabasco
Tamaulipas
Tlaxcala
Zacatecas

Leyes de Ingresos Municipales para el ejercicio de 1997, de los Estados de:

Guanajuato
Guerrero
México
Michoacán
Puebla
Quintana Roo
Tamaulipas
Tlaxcala

Leyes de Ingresos para el ejercicio de 1997 de los Municipios de:

Tijuana, Baja California.
La Paz, Baja California Sur.
Saltillo, Coahuila.
Durango, Durango.
Pachuca, Hidalgo.
Tepic, Nayarit.
Oaxaca de Juárez, Oaxaca.
Puebla, Puebla.
Culiacán, Sinaloa.
Tlaxcala, Tlaxcala.
Mérida, Yucatán.

Códigos Fiscales Municipales de los Estados de:

Durango
Guerrero
Hidalgo
México
Michoacán
Puebla
Oaxaca

Presupuestos de Egresos para el ejercicio de 1997, de los Municipios de:

Aguascalientes, Aguascalientes.
Pabellón de Arteaga, Aguascalientes.
Mexicali, Baja California.
Tepihuanes, Durango.
Santa Clara, Durango.
Guadalupe Victoria, Durango.
Querétaro, Querétaro.
San Juan del Río, Querétaro.
Tequisquiapan, Querétaro.
Hermosillo, Sonora.

Nogales, Sonora.
Agua Prieta, Sonora.
Ciudad Victoria, Tamaulipas.
Tampico, Tamaulipas.
Nuevo Laredo, Tamaulipas.

HEMEROGRAFIA

Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, No. 2, Segundo Semestre de 1995, editada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 405 pp.

Revista Trimestre Fiscal, No. 10, editada por el Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Guadalajara, Jalisco, 1994, 116 pp.