

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTONOMA DE MEXICO

1985 - 1990

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 9º DE LA LEY DE

COORDINACION FISCAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

FLAVIA TERESA ROJAS ESCOTO

ASESOR DE TESIS:

LIC. MAURICIO MACOTELA BYRON

CIUDAD DE MEXICO, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Dedico éste trabajo a mis queridos padres Jorge y Tere,
Con toda la admiración, agradecimiento y cariño

A mis hijos Germán y Diego,
gracias por su amor y su alegría

A mis hermanas,
Verónica, Georgina, Liliana y Adriana

Quiero agradecer atentamente al Lic. Rosendo Salazar Hernández, con quien compartí las primeras ideas de la presente tesis y quien fue la fuente de inspiración de la misma.

Agradezco la confianza y generosidad del Lic. Mauricio Macotella Byron, al ser mi asesor en la realización de éste trabajo. Su disposición y ayuda incondicional son invaluableles.

De manera especial agradezco al Lic. Edgar Jonathan Ramírez Tena, quien de manera puntual y rigurosa hizo posible la conclusión de ésta tesis.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
Problema de Investigación	4
Justificación	
Objetivo General	4
Objetivos Particulares	5
Hipótesis	5
Tipo de Investigación	6
Procedimiento de Investigación	6
CAPITULO I	
CONCEPTOS	
1.1 Finanzas Públicas	7
1.2. Derecho Financiero	7
1.2.1 Ingresos del Estado	8
1.2.2 Presupuesto	10
1.2.3 Deuda Pública	11
1.2.4 Empréstitos	13
1.2.5 Sistema de Coordinación Fiscal	14
1.2.6 Participaciones a Estados y Municipios en Impuestos Federales	15
1.2.7 Aportaciones Federales	17
1.3 Clasificación de la Deuda Pública	17
CAPITULO II	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DEUDA PUBLICA	
2.1.1. Epoca Colonial	21
2.1.2. La Guerra de Independencia	22
2.1.3. México Independiente	23
2.1.4. La Intervención Norteamericana	25
2.1.5. El Porfiriato	27

2.1.6. Revolución y Postrevolución	28
2.1.7. La Segunda Guerra Mundial	30
2.1.8. Los Sesentas, Setentas y Ochentas	31
2.1.9. Miguel de la Madrid Hurtado	33
2.1.10. Carlos Salinas de Gortari	33
2.1.11. Ernesto Zedillo	34
2.1.12. Felipe Calderón	34
2.2. Evolución de la Coordinación Fiscal	34
2.3. La Calificación de Créditos	38

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA

Legislación Vigente

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	39
3.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	46
3.1.3. Ley General de Deuda Pública	46
3.1.4. Ley de Coordinación Fiscal	50
3.1.5. Reglamento al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios	55
3.1.6. Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	57
3.1.7. Ley General de Contabilidad Gubernamental	60
3.1.8. Ley de Ingresos de la Federación para el año de 2015	62
3.1.9. Ley de Instituciones de Crédito	62
3.1.10. Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2015	64
3.1.11. Ley de Títulos y Operaciones de Crédito	65
3.1.12. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Nación	65
3.1.13. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios	66
3.1.14. Reglas para la Calificación de Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito, e Instituciones de Banca de Desarrollo	67
3.2. Proyecto de Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios	68
3.3. Modelo de Contrato de Apertura de Crédito Simple otorgado a un Estado.	69

CAPITULO IV PROBLEMÁTICA ACTUAL

4. 1 Descripción de los Problemas de Deuda Pública Interna	81
4.1.1 Estado de Coahuila	83
4.1.2 Estado de Nuevo León	84
4.1.3 Estado de Quintana Roo	85
4.1.4 Estado de Chiapas	86
4.2 Propuesta de modificación al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal.	88
4.3 Alcances de esta Reforma	93
CONCLUSIONES	99

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El tener acceso a Créditos que otorgan tanto la Banca de Desarrollo como la Banca Privada les da a los Estados y Municipios la posibilidad de llevar a cabo obras de infraestructura que benefician enormemente a la sociedad. El que éstos tengan la posibilidad de obtener los recursos necesarios les permite realizar obras que con recursos propios sería imposible efectuar.

A partir de 1995, con la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal por la que el Registro de los Créditos ante la Secretaría de Hacienda se volvió únicamente de carácter informativo y la misma Secretaría dejó de garantizar el pago de los mismos, se puede afirmar que se avanzó un paso más hacia el federalismo y se les dio más autonomía de decisión a los Estados, pero también se comenzaron a dar casos graves de abuso por parte de los gobiernos estatales, al adquirir deudas exorbitantes, los casos más notorios fueron los Estados de Coahuila y Chiapas, cuyas deudas ascendieron a 39,000 y 40,000 millones de pesos.

De esta forma Estados como Chiapas con una deuda de 40 mil millones, Quintana Roo, 21,000 millones y Nuevo León 47 mil millones, entre otros, se podría pronosticar que pronto estarán imposibilitados para cumplir con la demanda de satisfactores sociales que requiere su población.

El caso de Coahuila, escandaloso y mayor, fue un catalizador que apresuró una extensa reforma hacendaria, que incluye cambios sustanciales en el marco normativo de la deuda interna, cuyo fin es controlar y transparentar las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

Es el propósito del presente trabajo, analizar el marco legal de la Deuda Pública Interna en tanto que este es susceptible de perfeccionamiento. Ha habido numerosas reformas a las leyes que la norman, resaltando la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Coordinación Fiscal, que si bien pretenden crear protecciones para garantizar la moderación, cumplimiento y transparencia en el otorgamiento de créditos, no aseguran que no vuelva a suceder lo que en varios Estados ha ocurrido. Así se plantea la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal que servirá primero, como el mecanismo más sencillo para imponer orden entre las Legislaturas Locales así como un candado que proteja el patrimonio de todas las entidades de la nación. De igual manera se propone que todas las Entidades Federativas tengan la misma Ley de Deuda Pública.

Una vez establecidos el problema y el propósito de esta investigación, a continuación se describe su contenido.

En el primer capítulo se enumeran los principales conceptos y sus definiciones con el objeto de que el trabajo sea comprensible. Y se explica la clasificación de la Deuda Pública.

En el segundo capítulo se describen los antecedentes históricos de la Deuda Pública en México y se explica con detalle el origen y la evolución de esta figura del Derecho Financiero, así como del Sistema de Coordinación Fiscal. Se hace especial mención de las reformas recientes, que han influido en que existan grandes cambios en la manera de otorgarse y garantizarse los créditos.

En el tercer capítulo se analiza el marco jurídico que circunda al otorgamiento de créditos a Estados, Municipios y Organismos Descentralizados exponiéndose con detalle los diversos ordenamientos que norman el que dichas entidades estén en posibilidad de hacerse de recursos para efectuar obras de infraestructura.

En el cuarto capítulo se describen algunos de los casos actuales más notorios de problemas relacionados con créditos excesivos, así como sus causas y repercusiones, se presentan comentarios a las varias reformas legales así como a la nueva legislación hacendaria y se propone una modificación al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por último se presentan las Conclusiones.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Con la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1995, la Secretaría de Hacienda ya no realiza más la ejecución de las participaciones afectadas en garantía de Créditos a Estados y Municipios y el Registro ante la Secretaría de Hacienda, se volvió únicamente de carácter informativo. A partir de entonces, se comenzaron a dar casos graves de abuso de parte de algunos gobiernos estatales, al adquirir deudas exorbitantes, y que en su mayoría no fueron registradas, o fueron contratadas como créditos a corto plazo.

Así, algunos Estados como Chiapas con una deuda de 40 mil millones, Quintana Roo, 21,000 millones y Nuevo León 47 mil millones, tienen deudas millonarias que difícilmente y en un largo plazo podrán ser saldadas.

Estos casos fungieron como un catalizador que apresuró una reforma hacendaria, que incluyó cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de transparentar las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno y proponer penas a los servidores públicos que incurran en faltas relacionadas.

No obstante lo anterior, es importante resaltar la gran ventaja que representaría el que la Secretaría de Hacienda nuevamente tuviera la facultad y

obligación de garantizar el pago de las obligaciones contraídas que estuvieran garantizadas o su fuente de pago fuera la afectación de las participaciones que en ingresos federales corresponden a las Entidades y eso se lograría con la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal.

JUSTIFICACIÓN

Para que la reforma hacendaria realmente prevenga en lo futuro el que los gobiernos puedan disponer de créditos exorbitantes que muchas veces no se utilizan para inversiones públicas productivas, es de vital importancia el homologar las leyes de deuda estatales y dar seguimiento a toda la actividad que acompaña al crédito, hasta su total liquidación, pero sobre todo el que la Secretaría de Hacienda garantice el pago de los créditos con la afectación de Participaciones como antes lo hacía. Es decir, cuando existe la condición de que una entidad en este caso la Secretaría de Hacienda va a garantizar un crédito es muy difícil que se cometan abusos, dado que no se puede abusar de lo que no se posee.

Es el propósito del presente trabajo, analizar el marco legal de la Deuda Pública Interna en tanto que este es susceptible de perfeccionamiento. Ha habido numerosas reformas a las leyes que la norman, resaltando la Constitución Política y la creación de la Ley de disciplina Financiera, que si bien pretenden crear candados para garantizar la moderación, cumplimiento y transparencia en el otorgamiento de créditos, no aseguran que no vuelva a suceder lo que en varios Estados ha ocurrido. Así, se plantea la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal que servirá como el mecanismo más efectivo y sencillo para imponer orden entre las Legislaturas Locales así como un candado que proteja el patrimonio de todas las entidades de la nación.

OBJETIVO GENERAL

Determinar cómo se obtienen los ingresos del Estado y la importancia que tienen los Créditos a Estados y Municipios dentro de lo que se conoce como la deuda pública interna. Establecer qué son las participaciones que en ingresos federales corresponden a los Estados y cómo se garantizan los créditos. Establecer los antecedentes históricos de la deuda pública interna, su relación con la deuda externa y su evolución. Demostrar que entre más sencillo el procedimiento para otorgar los créditos y su seguimiento, tendrá más ventajas su otorgamiento y será más ordenado y transparente.

OBJETIVOS PARTICULARES

Establecer cómo se fue creando el sistema de coordinación fiscal que actualmente opera en el país, así como el marco jurídico en torno a la deuda interna y la importancia del otorgamiento de créditos. Explicar el uso de las Calificaciones de Deuda. Describir un Contrato de Apertura de Crédito a Estados o Municipios. Señalar los grandes problemas de deuda actuales así como los cambios que contiene la reforma hacendaria y las ventajas de reformar el artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal.

HIPÓTESIS

De acuerdo a la reforma hacendaria recién publicada, la Secretaría de Hacienda tiene facultades de auditar y observar cada obligación que adquieran las Entidades Federativas y los Municipios. A su vez la Auditoría Superior de la Federación deberá realizar auditorías. Lo más conveniente es que la mencionada Secretaría de nuevo tenga la facultad de garantizar la ejecución de los créditos con las Participaciones que en ingresos Federales le correspondan a cada Estado. Así se evitarían los abusos y el procedimiento de otorgamiento de Créditos sería mucho más sencillo.

TIPO DE INVESTIGACIÓN

Jurídico Documental, (las fuentes de información empleadas, libros, Constitución Política, leyes, reglamentos, periódicos, medios electrónicos. Deductivo (Proceso de datos a partir de acumular, ordenar y comparar información).

PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

Elección del tema de investigación.

Recopilación de información y actualización doctrinal, legislativa y hemerográfica.

Elaboración de fichas y selección de citas.

CAPITULO I

CONCEPTOS

La Deuda Pública Estatal y Municipal, que se clasifica como ingresos extraordinarios del Estado, forma parte del campo de las Finanzas Públicas y el Derecho Financiero como se explicará más adelante.

1.1. Finanzas Públicas. Como lo señala Serra Rojas, “las Finanzas Públicas constituyen una disciplina que estudia las actividades del Estado que se encaminan a crear las instituciones, métodos y principios necesarios para el desarrollo económico de una nación.” (Serra Rojas, 1985) El Estado, con el fin de llevar a cabo sus objetivos de cubrir las necesidades sociales en todos los campos, como educación, atención médica, servicios públicos, construcción de obras públicas, y demás obras para beneficio de la sociedad requiere de recursos económicos. Así, los gastos públicos o egresos, son los que el Estado realiza para el cumplimiento de sus objetivos y los ingresos públicos son las cantidades que debe obtener para cumplir con las acciones que requiere la ejecución de las acciones mencionadas.

1.2. Derecho Financiero: De acuerdo a Giannini “es un conjunto de normas que disciplinan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos concurrentes a la vida de los entes públicos.” (Serra Rojas, 1985).

De acuerdo a Serra Rojas “es la rama del derecho público que se ocupa de la Hacienda Pública, es decir se refiere a los ingresos y egresos del Estado, en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales.” (Serra Rojas, 1985).

Miguel Acosta Romero cita a Don Joaquín B. Ortega, quien lo define como “la disciplina que investiga los principios abstractos que deben regir la adquisición, gestión y el empleo de los recursos pecuniarios requeridos por el Estado, para la

satisfacción de las necesidades públicas, así como los efectos que la acción financiera pública puede ocasionar en los múltiples aspectos de la vida social”. (Acosta Romero, 2001) Y afirma que en materia financiera las autoridades hacendarias actúan en un doble aspecto, recaudación de ingresos y gasto de los mismos es decir los egresos.

Para González de la Garza, el derecho financiero “Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado”. (González De la Garza, 2008). En forma general se puede afirmar que el derecho financiero es la rama del derecho que regula la administración pecuniaria del Estado, de acuerdo a un presupuesto y buscando satisfacer las necesidades de la sociedad.

1.2.1. Ingresos del Estado.

La formulación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos que anualmente se expiden para la Federación, entidades federativas y municipios, son reflejo de la política financiera adoptada por el gobierno para “atender los asuntos públicos o las necesidades primordiales del pueblo en educación, seguridad y salubridad pública, defensa nacional, asistencia social, procuración y administración de justicia y otras obras y servicios”.(Sánchez Gómez, 2000).

Para ir acercándonos al objeto de nuestro estudio, vamos a partir de lo general a lo particular en la clasificación de los Ingresos del Estado, hasta llegar a los Empréstitos que obtienen los Estados y Municipios que forman parte de las formas variadas en que éstos, obtienen Ingresos.

Como se ha mencionado, para que el Estado sea capaz de allegarse de recursos para llevar a cabo sus múltiples funciones sociales, se vale de mecanismos e instrumentos que van a constituir uno de los aspectos de su actividad financiera. Así, encontramos ingresos por vías de derecho público y privado.

Los ingresos por vías de Derecho público son los impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, empréstitos, que concretamente es lo que se estudiará en este trabajo, emisión de bonos de deuda pública y los por vías de derecho privado no tienen tanta importancia pues en porcentaje son realmente pocos y como ejemplo está el que alguien fallezca y no tenga herederos, su bienes pasarán a la beneficencia pública

Miguel Acosta Romero señala que los ingresos del estado son las percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio.

Los ingresos del Estado obtenidos por vía de Derecho Público los clasifica la mayoría de la doctrina en ordinarios y extraordinarios, ordinarios son todos aquellos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos previstos en la Ley de Ingresos de cada sujeto activo de la relación fiscal y que se deben cobrar de manera normal en un ejercicio fiscal.

Los ingresos extraordinarios son aquellos que el Estado percibe o establece, de manera eventual o accidental, motivado por necesidades imprevistas o calamidades públicas, o bien, para hacer gastos de inversión a largo plazo. Y se ha considerado a los “empréstitos”, ya sea internos o externos, como ingresos extraordinarios del Estado. Por lo anterior podemos afirmar que el objeto de este estudio en concreto que son los empréstitos, se pueden clasificar como ingresos extraordinarios del Estado.

1.2.2. Presupuesto. Es el ejercicio básico de planear las entradas y las salidas de dinero en un periodo determinado.

Para Miguel Acosta Romero este debe comprender tanto los ingresos, como los egresos de cualquier entidad. En la experiencia administrativa mexicana son: el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, que en México son dos cuerpos legales distintos, aunque en su opinión, estrechamente unidos por la materia de que tratan. (Acosta Romero, 2001).

Este mismo autor cita a Santamaría y afirma que el presupuesto es “el cómputo anticipado que se hace de los gastos y de los impuestos por un determinado tiempo –un año- para su debida proporción”. También a Roy Leroix, en su tratado La Ciencia de las Finanzas, explica que el presupuesto es “un estado en el que se prevén los ingresos y gastos durante un determinado período, es un cuadro que evalúa y compara todos los gastos que deben de satisfacerse y los ingresos que han de percibirse”. (Acosta Romero, 2001). La SHCP, al hablar de presupuesto, en la publicación La Hacienda Pública Federal, del año de 1960, determina que el presupuesto “constituye la totalidad del gasto del gobierno y del dinero que es necesario para financiarlo”.

Pedro Muñoz Amato, dice que el Presupuesto es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros. En consecuencia, “el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en su función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo”. (Muñoz Amato, 1974).

Planificación por programas. El presupuesto de nuestro país se ha dividido en ramas, que corresponden a cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial y a las Secretarías de Estado. El Distrito Federal tiene su propio presupuesto. También hay el ramo de erogaciones adicionales a inversiones, deuda pública,

aportaciones de seguridad social y promoción regional y las inversiones adicionales de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

1.2.3. Deuda Pública. “Deuda, en sentido general, es sinónimo de obligación. Con mayor propiedad técnica y por su efecto jurídico, se refiere a la prestación que el sujeto pasivo (o deudor) de la relación obligacional debe al sujeto activo (o acreedor) de la misma. Así, toda deuda consiste en un dar, decir, hacer o no hacer algo que otro puede exigir. En su acepción más frecuente y conocida, deuda es lo que ha de pagarse en dinero, la cantidad que esté pendiente de entrega, esté o no vencida la deuda. “La deuda pública, es la emitida y garantizada por el Estado, cuya subscripción se ofrece pública y libremente a los particulares, sean nacionales o extranjeros, a los establecimientos bancarios, sociedades y personas morales en general, y se divide en exterior e interior, consta en títulos que devengan intereses”. (Cabanellas, 2006).

Para Narciso Sánchez Gómez, es la Institución que está representada por las obligaciones pecuniarias asumidas por el Estado, en su carácter de sujeto pasivo o deudor, que como consecuencia de la relación jurídica y financiera, surge con gobiernos extranjeros, instituciones internacionales o nacionales de crédito u otras personas morales o físicas de dichos ámbitos territoriales; estos últimos en su papel de sujetos activos o acreedores de esas obligaciones plasmadas en los contratos de crédito respectivos. (Sánchez Gómez, 2000).

Puede tener su origen en diversas causas, como son: la atención de obras y servicios públicos autoliquidables, que también se conocen como “inversiones públicas productivas”, de impulso al desarrollo nacional o regional.

Ahora bien la Ley General de Deuda Pública, dispone:

Art. 1 Para los fines de esta ley, la deuda pública estará constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:...

Las obligaciones directas son las que la propia entidad contrae como responsable directa y las obligaciones contingentes son las que derivan de operaciones de endeudamiento en las cuales el Estado funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto de sus organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y de los municipios del Estado.

De acuerdo a la Ley General de Deuda Pública, financiamiento es la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Se puede afirmar que la Deuda Pública Interna son las obligaciones que contrae el sector público con acreedores nacionales y pagadera en el interior del país, bajo condiciones predeterminadas, con la finalidad de beneficiar a la sociedad.

Como se ha expresado, incluidos en la Deuda Pública se encuentran los Bonos de Deuda Pública, que son instrumentos negociables que el Estado coloca, recibiendo un cierto precio y asumiendo como contraprestación obligaciones de reembolsar su importe más una prima o sobre precio en un plazo determinado y de garantizar la propia emisión con sus reservas monetarias o con los futuros rendimientos de la explotación de los recursos naturales que por mandato constitucional están bajo su dominio directo. (Arriola, 2003). Constituyen “deuda pública” en virtud de que tanto el compromiso de reembolsar el monto invertido por los interesados, como el pago de la prima o sobreprecio, se convierten en pasivos a plazo.

1.2.4. Empréstito. En términos generales el empréstito es un contrato, público o privado por el cual se recurre a un crédito a corto, mediano o largo plazo, en condiciones previamente determinadas. La palabra empréstito (que viene del latín in y praestitus, de praesture, prestar) se emplea con frecuencia para designar los actos de crédito público. Puede ser interno o externo, ya que en unos casos el Estado recurre al crédito interno del país o al exterior, emitiendo títulos de la deuda pública, que se cubren en determinados plazos y devengan ciertos intereses. (Serra Rojas, 1985). Sin embargo la clasificación se verá más adelante.

Se llaman empréstitos, dice Arrijo Vizcaíno, a los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno por un Estado extranjero, por organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.), por instituciones privadas de crédito extranjeras o por instituciones nacionales de crédito para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales que generan para el gobierno receptor la obligación, a un cierto plazo, de restituirlos adicionados con una sobreprima por concepto de intereses y cuyo conjunto aunado a otras disposiciones crediticias (emisión de bonos, moratorios e indemnizaciones diferidas por expropiaciones y nacionalizaciones) forma la deuda pública de un país". (Arrijo, 1982).

En sentido restringido, se refiere al préstamo que toma el Estado y las demás instituciones públicas o privadas. Empréstito designa los préstamos públicos o que contratan los gobiernos a fin de atender las necesidades del Estado.

En principio, los créditos mencionados deberían seguir el precepto básico de prudencia fiscal conocido como "regla de oro". Bajo dicho precepto, una entidad debe utilizar la deuda sólo para financiar gasto de inversión socialmente rentable. En algunos casos, dicha inversión trae su propia fuente de pago en forma de generación directa de recursos (como sería la infraestructura que genera recursos a través del cobro de tarifas). En otros casos como sería la infraestructura pública,

la mayor productividad generada por los proyectos incrementa a largo plazo el producto de la economía y ello genera mayor recaudación impositiva con la que se puede servir y pagar la deuda incurrida.

Las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno y la naturaleza pública de los bienes que proveen los gobiernos generan un esquema de incentivos particular, en el que la regla de oro resulta insuficiente para regular el endeudamiento subnacional, por lo que debe complementarse con regulación adicional.

1.3. Sistema de Coordinación Fiscal

Se puede describir como sigue: Es el sistema jurídico administrativo por el que a través de acuerdos y convenios se establece la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria: la Federación y los Estados y con ello apoyan las relaciones fiscales entre ellos, también es el mecanismo que tiene como objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y proporcionar los lineamientos de su organización y funcionamiento.

La esencia del Sistema de Coordinación fiscal consiste básicamente en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los Estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. De hecho todos los Estados ya se comprometieron con este tipo de convenios. Dichas participaciones se regulan a través de una serie de reglas y fórmulas que forman precisamente el Sistema de Coordinación Fiscal.

La Federación controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual indica claramente la dependencia económica y financiera de los Estados y Municipios en relación con la Federación.

1.3.1. PARTICIPACIONES A ESTADOS Y MUNICIPIOS EN IMPUESTOS FEDERALES

Se describe aquí el Sistema de Participaciones debido a que la mayoría de los Créditos otorgados a los Estados y Municipios garantizan su pago mediante la afectación a las participaciones que en impuestos federales les corresponden.

Primeramente se puede definir a las participaciones como “las asignaciones de recursos derivados de los convenios de coordinación fiscal entre órdenes de gobierno, que otorga la Federación a los Estados y Municipios para sufragar las necesidades de gasto propias de estos dos órdenes de gobierno. Los Estados y Municipios ejercen en forma libre y autónoma la asignación de esos recursos.” (Auditoría Superior de la Federación, 2011).

Otra forma de definir las sería: Las Participaciones a entidades federativas son los recursos asignados a los Estados y Municipios derivados de los impuestos recaudados, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al sistema de Coordinación Fiscal. Y que se ejercerán libremente por éstos.

Derivado de las convenciones fiscales que se han celebrado que entre otras finalidades han tenido la de solucionar los problemas de concurrencia impositiva y de participación a las entidades federativas y a los Municipios, se obtuvo la reforma en la última parte de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, en la que se reconoce el principio de que las entidades federativas participen de ciertas contribuciones especiales, así como también los Municipios.

El sistema de participación a los Estados tuvo como punto de partida ciertos impuestos participables, así como el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, a través de convenios de coordinación en otros impuestos cuyas facultades eran concurrentes, a través de las reuniones nacionales de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1978 se llegó a la conclusión de que, “para lograr este objetivo, todos los impuestos federales, incluyendo el Impuesto al comercio exterior, debían ser participables a los Estados y sobre bases justas, olvidando el sistema tradicional que propició y acentuó desequilibrios regionales, pues el mayor beneficio lo recibían las entidades federativas de mayor desarrollo social y económico” (Acosta Romero, 2001).

Posteriormente se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir del 1º. de enero de 1980 y reformada y adicionada varias veces como se verá más adelante, y en la que se determina que las entidades federativas que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberán celebrar convenio con la Secretaría de Hacienda y así recibir el porcentaje de la participación de los impuestos federales y en otros ingresos mediante la distribución de los fondos que se señalan en el primer capítulo de la Ley. Actualmente todos los Estados se encuentran coordinados. El Distrito Federal, por disposición de esta ley en 2010, quedó incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el Presidente Vicente Fox.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. En este contexto y de acuerdo a lo que señala el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal, “el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, (hasta septiembre de

2013 también se incluían los de extracción de petróleo) disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo varios conceptos...” (Ley de Coordinación Fiscal Artículo 2, 2015).

Conforme a esta ley, todos los impuestos federales son participables y, en la actualidad, las participaciones en éstos son el principal renglón de ingresos de los Estados, incluyendo al Distrito Federal.

1.3.2. Aportaciones Federales

Las Aportaciones Federales de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

1.4. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Existen distintas formas de clasificar la deuda pública. Se exponen aquí las que se consideran pertinentes.

Por su origen. La deuda se clasifica en interna y externa, tomando en cuenta el criterio de la residencia del poseedor de la deuda:

Deuda Pública Externa. De acuerdo con Narciso Sánchez Gómez la deuda externa de un país está representada por las obligaciones crediticias, o empréstitos que ha contraído con gobiernos extranjeros, con organismos internacionales, instituciones o particulares del exterior, y que es el resultado de necesidades sociales emergentes, fundamentales o imprescindibles para cubrir el gasto público en un momento dado.

Deuda Pública Interna. Serán las “obligaciones crediticias que asumen las entidades públicas, como la Federación, los gobiernos locales y municipales, sus organismos descentralizados y empresas del sector paraestatal con instituciones financieras públicas o privadas dentro del territorio nacional.” (Sánchez Gómez, 2000). Y que tienen que seguir los lineamientos que las diversas leyes les señalan. Dentro de la deuda pública interna se encuentra la deuda pública indirecta que es la que afrontan los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos locales y municipales. “La deuda pública contingente, es la que va a cubrir gastos públicos ante situaciones imprevistas, emergentes, como consecuencias de calamidades o fenómenos naturales y sociales” (Sánchez Gómez, 2000). La Ley General de deuda Pública, establece que la deuda pública está constituida por obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamiento. (Ley General de Deuda Pública, Artículo 1, 2015). Y en el Reglamento del Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal se define a las obligaciones contingentes como las asumidas de manera solidaria o subsidiaria 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 periodo de contratación. A corto plazo o deuda flotante. Se refiere a los préstamos que se obtienen a un plazo menor de un año, mientras que de largo plazo, o deuda consolidada, se refiere a los préstamos que se contratan a un plazo de un año o más. La Deuda Pública Perpetua, es considerada aquella deuda a largo plazo, que no cuenta con una fecha preestablecida de amortización de capital, únicamente se van cubriendo los intereses y el capital.

Por fuente de financiamiento. Esta clasificación toma en cuenta la naturaleza de los acreedores financieros como son, para la deuda externa: Mercado de capitales, Organismos Financieros Internacionales, Comercio Exterior,

Deuda reestructurada. Y para la deuda interna, podrían ser Banca de Desarrollo, Banca Comercial, Sistema de Ahorro para el retiro, etc.

Por sus efectos la deuda se puede dividir en Activa, Pasiva y Lastre, en autoliquidable y no autoliquidable.

Deuda Activa, se llama así porque se utiliza para incrementar la productividad de la comunidad.

Deuda Pasiva: Es la que no genera ingresos ni incrementa la productividad de la comunidad.

Deuda Lastre: Es cuando se financian proyectos o desarrollos que no se concluyen o quedan deficientes.

Deuda Autoliquidable: Cuando se prevé un flujo de efectivo para recuperar la inversión.

No autoliquidable: Es aquella cuya inversión no prevé la captación de recursos y que se canaliza buscando principalmente rentabilidad social.

Con respecto a la forma de Emisión:

Titulada, es la que está dividida en una multitud de títulos de crédito de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores o puedan ser colocados en los diversos mercados de valores, por ejemplo se observa en la emisión y colocación en el mercado de valores de dinero y capital de bonos y obligaciones financieras por el gobierno federal como cetes, petrobonos, etc.

No titulada, es la que está formada por documentos no divisibles, que representan obligaciones de gran envergadura y que solamente son accesibles a cierto tipo de Instituciones de Crédito. (Uribe, 1994). Los Empréstitos tramitados por las Entidades Federativas y los Municipios, mediante un Contrato de Crédito ante la banca de desarrollo o la banca privada son un ejemplo de este tipo de deuda.

Las reformas a la Ley del Mercado de Valores y la nueva circular de emisoras que entraron en vigor en 2001, permiten colocar deuda a emisores que anteriormente no habían accedido al mercado. También permitieron la creación de instrumentos novedosos que han detonado las emisiones de deuda de Estados y Municipios, como ejemplo de esto están los Certificados Bursátiles. Este es un amplio tema que necesitaría otro profundo estudio.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA DEUDA PUBLICA

Desde que México obtuvo su independencia en 1821, adoptó el sistema de gobierno federal, como quedó plasmado en las constituciones de 1824, 1857 y 1917; siendo esta última la que se encuentra en vigor. De acuerdo con Valls, “en el espíritu de la Constitución de 1824 se postula la idea de una Federación en la cual los Estados miembros se someten a un Gobierno central conservando su autonomía constitucional y su potestad tributaria, lo que incluye la posibilidad de que los poderes legislativos de los gobiernos Federal y Estatal elijan los instrumentos impositivos necesarios para el financiamiento del gasto público”. (Amieva, 2004).

Desde entonces hasta ahora, el tema de la deuda pública interna o subnacional como también se le conoce, ha pasado por grandes cambios dada la complejidad y la diversidad de factores que la integran. Para comprender mejor la evolución que ha tenido la Deuda Pública Interna, es pertinente comenzar este estudio con la Deuda Pública Externa, ya que aunque ambas son independientes, frecuentemente se estudian conjuntamente, sobre todo en el ámbito económico y de las finanzas públicas, una de las grandes estrategias de gestión de pasivos se ha centrado en financiar el déficit público con endeudamiento interno y plantear metas de desendeudamiento externo. Así mismo, para este trabajo es muy importante describir el surgimiento y la evolución del Sistema de Coordinación Fiscal ya que los endeudamientos o empréstitos materia de este estudio se garantizan generalmente con la afectación de las participaciones o aportaciones federales que en impuestos federales les corresponden a las entidades como se verá más adelante.

2.1.1. Epoca de la Colonia.

Las finanzas públicas en la Nueva España de los 1900 guardaban un espléndido estado. Los ingresos procedían principalmente de las minas, el tabaco,

las alcabalas, el tributo de indios y el pulque. La mitad de dicha cantidad permanecía en el territorio de la Nueva España y la otra mitad pasaba en parte a la tesorería real de España. La administración colonial recaudaba el doble de lo que gastaba. La iglesia prestaba el 5% anual de sus ingresos con garantía hipotecaria, ya que la mayoría de los terratenientes laicos le debían dinero. El gobierno virreinal y la corona recurrían a las corporaciones religiosas, al Consulado de Mercaderes y al Tribunal de Minería en busca de fondos.

Como lo señala Bazant “El Consulado de Mercaderes era un verdadero Banco a través del cual España y la Nueva España colocaban sus empréstitos, y era curioso que la que prestaba el dinero era la Nueva España a la Metrópoli”. (Bazant, 1981).

Sin embargo, en 1808, la deuda pública de la Nueva España, ascendía, por lo menos a 20 millones de pesos, de los cuales más de 3 millones se debían desde 1795 a través del consulado de mercaderes, 10 millones por concepto de capitales de capellanías y obras pías, y el resto para otras necesidades públicas.

2.1.2. La Guerra de Independencia

Como consecuencia de los problemas en que se vio envuelta España a raíz de la invasión napoleónica, el desorden político interno y el deseo de muchos de los habitantes de la Nueva España de lograr su independencia, desencadenó el movimiento armado con el que surgió la Independencia de nuestro país. “El hecho de estar España, también, invadida por el ejército francés, generó un deseo de independencia que permeó tanto en las tierras ibéricas como en las mexicanas y se gestó, pues, un sentimiento compartido de libertad en ambas naciones”. (Cruz, 2012).

Como consecuencia de estos movimientos hubo varios cambios drásticos en la situación política, social, económica y tributaria en las tierras de la Nueva España, uno de los primeros beneficios en materia de impuestos, fue el bando

emitido en marzo de 1811, en el que se exentaba del pago del tributo indígena. Después de varios decretos emitidos, vino la Constitución de Cádiz, de 1812, terminando así con la monarquía absolutista y dando paso a la monarquía constitucionalista.

2.1.3. México Independiente

En 1821, inmediatamente después de la entrada de Agustín de Iturbide a la ciudad de México, había un déficit mensual de ingresos públicos equivalente a 300 mil pesos. Iturbide solicitó al comercio un préstamo voluntario mensual equivalente a dicho déficit, y ofreció en garantía los bienes de la extinta Santa Inquisición, que ascendían a un millón y medio de pesos y los capitales del fondo piadoso de California, que importaban más de 600 mil pesos, sin embargo no tuvo éxito dicha gestión, por lo que hubo necesidad de acudir a préstamos forzados, y para ello se encarceló a varios individuos acaudalados.

En 1822 la deuda nacional ascendía a 45 millones de pesos. Se necesitaban recursos para mantener al ejército y pagar sueldos a los funcionarios públicos, en ese año los ingresos totales anuales equivalían a la mitad de los percibidos antes de la guerra de independencia, y los egresos eran superiores a aquéllos.

No contando ya con otra alternativa para solucionar el problema dentro del país, Iturbide enfocó sus esfuerzos al extranjero, y en 1822 el Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo para concertar un préstamo por 25 o 30 millones de pesos con el Gobierno Londinense, con el fin de poner en orden las finanzas públicas, fomentar la economía nacional e interesar a Inglaterra en el destino del nuevo país, las negociaciones fructificaron hasta el año de 1824. (Sánchez Gómez, 2000). Esos empréstitos fueron suficientes para cubrir las demandas principales de los acreedores de nuestro país, así como para la adquisición de equipo militar y naval para la defensa de la independencia y el pago de los gastos de la administración pública. La difícil situación económica, impidió cumplir con las

obligaciones contraídas lo que condujo a la suspensión de pagos de la primera deuda exterior del gobierno independiente, este fue el antecedente principal de un círculo vicioso de moratorias que ha aquejado a nuestra economía. Y estos préstamos mostraron la usura y la injusticia con que se manejaron los acreedores, por sus altas tasas de interés y por los cobros exagerados de los intermediarios en su contratación.

El rendimiento de este primer préstamo fue tan bajo a causa del temor de una reconquista de México por España y de la falta de experiencia de México en materia de deuda exterior.

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y en el campo hacendario y contributivo, señala que las leyes que emanen del Congreso General tendrán por objeto “Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los Estados tienen ante la ley”. (Cruz, 2012).

En 1824, empezaron los debates en torno a cómo debían de organizarse las atribuciones de la Federación, Estados y Municipios. Para tal efecto, se creó la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares, y en ella se establecen los rubros en los que tendría competencia la Federación:

Cruz Covarrubias señala que “en el primer presupuesto de egresos de la Federación se detectó un faltante de más de tres millones ciento treinta mil pesos, por lo que se procedió a pedir a los Estados ayudaran a la Federación con este déficit.” (Cruz, 2012). Se dividió a los Estados de la República en cinco clases y según la población se estableció un impuesto por cabeza: seis reales para México; cuatro y medio reales para Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y Veracruz; tres y medio reales para Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y Tamaulipas; tres reales para los Estados del Norte y dos y medio para los Estados de Yucatán, estado de Occidente, Tlaxcala y Tabasco.

Así, en ese entonces los Estados mexicanos, no tenían problemas para sufragar sus necesidades básicas por las facultades para imponer impuestos que se les habían otorgado, quien se veía en serios problemas financieros era la Federación, por lo que en 1832, se obligó a cada Estado a contribuir con el 30% del total de sus rentas para los gastos de la Federación.

En 1832 los pagos de la deuda se suspendieron de nuevo, dado que ya se habían suspendido en 1827, y fue así como se fueron acumulando los intereses de ambos préstamos, llegando a sumar la cantidad de 9 millones de pesos en números redondos. Se negoció una conversión; sin embargo la deuda había crecido y para 1843 ascendía a 53.5 millones de pesos.

21.4. La Intervención Norteamericana

Entre los años de 1845 a 1848, el gobierno de México se enfrentó contra los Estados Unidos, cuando este decide anexar a Texas dentro de su territorio. “La carga impositiva de los habitantes de nuestro país era enorme, debido a que se debían de sufragar todos los gastos que representaba la guerra.” (Cruz, 2012). El país sufrió muchas dificultades debido al caos político.

Bajo la presidencia del General Comonfort, se planteó la desamortización de bienes del clero. Según un sector de la opinión pública la deuda nacional debía pagarse con los bienes nacionales, incluyendo las propiedades del clero. En 30 años (1826-1856), el gobierno mexicano había dejado de pagar 6 veces su deuda. Los tenedores nunca pusieron en tela de juicio la buena fe de México y su voluntad de pagar, siempre descargaban la responsabilidad sobre las circunstancias adversas. “En 1856 la deuda exterior de México ascendía a 51 millones 208 mil pesos; la deuda interior a 40 millones,”. (Sánchez Gómez, 2000). Cita a Bazant, Jean, Historia de la Deuda Exterior de México 1823-1946, Colegio de México, México, 1995, pp. 16 a 92.

Los principios que profesaban los conservadores eran, primero conservar la religión católica, la abolición completa del sistema federal y todo cuanto se llamara elección popular y la organización de un ejército competente, lo cual le fue expuesto a Santa Anna por Lucas Alamán cuando le fue ofrecida la presidencia.

Santa Anna, llegó a México en abril de 1853, día en que recibió de Lombardini el poder presidencial. Para deshacerse de sus enemigos políticos, Santa Anna comenzó por desterrar a Arista y después a la mayoría de los hombres de importancia del partido liberal. "El 22 de abril de 1853 dictó las bases para la administración de la República en las que todo el poder quedaba concentrado en su persona." (Carpiz, 1998).

Durante la dictadura de Santa Ana y posteriormente durante la Guerra de Reforma, volvió a suspenderse el servicio de la deuda exterior. Este hecho motivó que en octubre de 1861 se firmara en Londres un tratado entre Inglaterra, España y Francia, en el que las tres naciones acordaran intervenir militarmente a México, a fin de obtener que se pusiera al corriente en el pago de los créditos de súbditos ingleses, españoles y franceses. "Las pláticas celebradas por don Manuel Doblado, Ministro de Relaciones Exteriores de México, en febrero de 1862, dieron por resultado el retiro de las tropas españolas e inglesas, no así de las francesas que, con apoyo de la política expansionista de Napoleón III, decidieron invadir la República Mexicana. En marzo de 1862, al iniciarse la Intervención Francesa el adeudo exterior de México, era el siguiente: Deuda Inglesa \$69.311,657.81 de pesos. Deuda Española \$9.460,986.29 de pesos. Deuda Francesa 2.859,917.00 de pesos. Total de \$ 81.632,551.10 de pesos". (Sánchez Gómez, 2000).

Cuando accedió al mando del gobierno de México, Maximiliano, concertó dos empréstitos en París, uno de 200 millones de francos en 1864 y otro por 250, "el gobierno de Juárez decretó que ese dinero había sido usado contra el propio pueblo de México" (De las Torres, 1987) y por tanto se rechazarían esas cobranzas, declarando la deuda odiosa o ilegítima.

El total de la deuda nacional en el año de 1870, era de \$120.000,000.00 de ellos, \$39.5000,000.00 constituían la deuda interna.

21.5. El Porfiriato

En el año de 1875, la deuda interna se mantuvo en los \$39.500,000.00, que fue la registrada en 1870. Como advierte Bazant “Desde 1821 hasta 1875, pese a las frecuentes guerras que sufrió el país, aumentó relativamente poco la deuda externa, además de que varios empréstitos fueron desconocidos y la de índole interno era rescatada cada vez que el gobierno firmaba un contrato de agio”. (Sánchez Gómez, 2000). En especial, la mayor parte de la deuda interna fue redimida con la indemnización norteamericana y después, al nacionalizarse los bienes eclesiásticos.

Hacia finales de 1876, el desarrollo industrial, sobre todo en lo relativo a comunicaciones y transportes ferroviarios, el desarrollo de la industria, exigía que nuestro país abriera las puertas al capital extranjero vía concesiones y permisos para invertir en dichas cuestiones.

En 1879, se inician trámites entre Estados Unidos y México para emprender el desarrollo ferroviario como una medida para comunicar a los dos países.

A pesar del avance tecnológico e industrial, en la época del Porfiriato, el avance en el tema de las facultades entre la Federación, los Estados y los Municipios no fructificó. Los empréstitos se destinaron a cubrir deuda pública rezagada de gobiernos anteriores, subvencionar a las empresas ferrocarrileras, desde su construcción, mantenimiento y modernización; para construir, acondicionar y mantener obras portuarias; obras hidráulicas, como: dotación de agua potable, alcantarillado, almacenamiento y desalojo; para la construcción de distintos edificios públicos; así como para la nacionalización de las empresas ferroviarias entre 1886 y 1909.

2.1.6. Revolución y Post Revolución

Al dejar la Presidencia Porfirio Díaz en 1911, quedaron como reservas monetarias más de 62 millones de pesos; tres años después, las arcas estaban vacías. Siendo Presidente Francisco I. Madero, en 1912, fue necesario buscar nuevas fuentes de ingresos que permitieran hacerle frente a los gastos públicos, especialmente a los de índole extraordinario para pacificar al país; las reservas ascendían solamente a 44 millones de pesos, de los cuales 20 millones se habían recibido de Nueva York en calidad de préstamo. Se contrajo otro empréstito por 10 millones de dólares al 45% de intereses anual a cambio de obligaciones de tesorería y a un año de plazo, pues se consideró que antes de transcurrir dicho período, el gobierno mexicano podría conseguir un crédito a largo plazo en condiciones más favorables. Sin embargo los gastos militares seguían aumentando, y en su último informe el Presidente Madero anunció en 1912, “que las reservas habían descendido a la mitad de los 62 millones de pesos heredados hacía un año, sin incluir los fondos conseguidos en Nueva York”. (Sánchez Gómez, 2000).

Y comenta Leonor Ludlow “En 1914 era palpable el desquebrajamiento de la vieja estructura de las finanzas públicas y privadas, diseminadas las fuentes de recaudación, agotados los recursos particulares y cerradas las puertas del crédito externo, en medio de una situación dominada por la retracción de los negocios, era manifiesta la bancarrota del tesoro y la depreciación del peso, signos que obligaron a Huerta a declarar la suspensión de pagos de la deuda”. (Ludlow, 1993).

Carranza financió su gobierno con la impresión de sus propios billetes, esto ocasionó que en 1914, el peso valía 25 centavos de dólar y en mayo de 1916, cayó a 2 centavos por dólar.

Al ser expedida la Constitución Federal de 1917, surge la fracción VIII del 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 a favor de sociedades o particulares extranjeros cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Se dieron dos reformas y en la tercera quedó como sigue:

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

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

En noviembre de 1918, Carranza, tomó un préstamo interior forzoso de la reserva monetaria en metal precioso de los bancos privados, por \$53.155,733.95, que fue empleado en el restablecimiento del peso metálico en circulación, para darle estabilidad en las transacciones comerciales y de otra índole, pues en aquel entonces estaba muy devaluado, dado que en 1915 ascendió el dólar a 11.15 pesos, en 1916 a 23.83, teniendo una fuerte recuperación el 1917, ya que el dólar se redujo a 1.90 en relación a nuestro peso, y permaneció alrededor de dos pesos por un dólar hasta 1926.

En 1925 se funda el Banco de México, tendiendo entre otras importantes funciones la de ser un agente financiero del Gobierno Federal y emisor de billetes.

En ese mismo año se firmó la enmienda Pani, con la que el Ingeniero Pani logró que la deuda ferrocarrilera ya no se considerara responsabilidad del gobierno mexicano, puesto que los ferrocarriles fueron reintegrados a la iniciativa privada. (Carmona, 2014).

2.1.7. La Segunda Guerra Mundial. 1928 a 1945

En 1928, el Presidente Calles propone la suspensión de pagos de la deuda ante la crisis económica por la que atravesaba el país, y se hicieron renegociaciones con los acreedores para una reestructura de la misma. La deuda pública exterior al 1º. de julio de 1929, antes de la gran depresión, ascendía a 1,395.1 millones, siendo los principales acreedores Estados Unidos, España y Gran Bretaña.

La crisis económica mundial de 1929, tuvo repercusiones graves en México, sobre todo por la disminución del precio del petróleo, de la plata y sus respectivas ventas, la Secretaría de Hacienda y el representante del Comité de Banqueros de Nueva York, concluyeron un convenio en julio de 1930, relativo a la emisión de 267.493,240.00 dólares como el capital de la nueva deuda de México pagadera a 45 años, la cual no incluía los bonos de hipoteca general de los ferrocarriles por 50.748,575.00 dólares.

En 1938, tuvo lugar la expropiación petrolera.

En 1942, el Presidente Ávila Camacho firmó un convenio en el que todos los títulos originales de la deuda quedaban a una paridad de 4.85 pesos por dólar y 4.03 por libra esterlina, México pagaría un peso por cada dólar que debiera y finalmente la cancelación de los intereses vencidos y acumulados.

En 1946 el gobierno mexicano asumió directamente todas las obligaciones que tenían garantía como consecuencia de la expropiación de los ferrocarriles llevada a cabo el 24 de junio de 1937, para ese efecto se firmó un convenio el 20 de febrero de 1946, para cubrir todas las deudas concernientes a dicha industria. Lo que más nos interesa de aquí es que la deuda interna mexicana hasta 1946 importó \$1.068,143,000.00 y la externa \$485.341,343.00.

2.1.8. Los sesentas, setentas y ochentas.

Durante un período de casi seis décadas, antes de la crisis de 1982, el desarrollo económico de México se cimentó con niveles crecientes de inversión pública, materializado en obras de infraestructura, estimulado mediante la creación y ampliación de instituciones de crédito público, especializadas en particulares campos económicos, claramente delimitados para su acción promotora. Afirma Benito Rey Romay que “la conducta inversora de fomento económico del Estado dio como resultado una extensa red de comunicaciones, la mejoría y ampliación de vías ferroviarias, fluviales y terminales portuarias. Pero también, mediante obras de irrigación, se abrieron al cultivo extensas superficies en las que el país realiza hoy su más productiva agricultura y aprovecha su potencial hidroeléctrico”. (Rey, 1994).

Da inicio la política para modernizar al país, luchar contra la pobreza, diseñar programas para impulsar la seguridad social y la salubridad pública, elevar la calidad de la enseñanza y la cultura, es notable el intervencionismo del Estado en el desarrollo económico nacional, se impulsa a las empresas públicas y de participación estatal.

Y comenta el mismo Benito Rey Romay que “En cuanto a su acción crediticia directa, el Estado mostró gran visión y empeño. Durante este periodo la banca estatal, desde la fundación del Banco de México, fue creciendo y especializándose constantemente. Prueba de esto la creación y operación de

múltiples instituciones, como Nacional Financiera, los bancos nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal; el Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (hoy Banobras), el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros". (Rey, 1994).

Así surgió lo que hoy conocemos como banca de fomento, las instituciones y fondos funcionaron con capitales y recursos aportados por el gobierno federal, propios o intermediados con su aval, pero operados por decisión gubernamental en actividades y con sectores empresariales definidos.

Al concluir el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, la deuda externa del sector público se aproximó a los 4 mil millones de dólares y durante el mandato de Luis Echeverría, de 1970 a 1976, la deuda externa se quintuplicó.

La Ley General de Deuda Pública entró en vigor el 1º. de enero de 1977, en cuya exposición de motivos se notaba que dado que existía un alto endeudamiento interno y externo, hubo la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente, la exigencia de limitar el crecimiento de la deuda pública en el conjunto de las finanzas nacionales.

Al asumir la presidencia José López Portillo la situación financiera era caótica, para salir de esta situación comercia con el exterior los yacimientos de petróleo. Inmediatamente los países ricos ofrecieron créditos en condiciones sumamente atractivas. Los precios del crudo se cotizaban muy alto además de que se incrementó la demanda.

Pero vino la caída del precio del petróleo en el mercado internacional y como señala Oscar Diego Bautista, los países que compraban el crudo dejaron de hacerlo como una estrategia financiera para hacer que el país se endeudara y tuviera que solicitar más créditos. "Al finalizar el gobierno de López Portillo nuevamente hubo inflación, tasa de crecimiento al cero por ciento, desempleo, así

como una mayor intervención en la economía por parte del Fondo Monetario Internacional y otros organismos que habían concedido créditos al país y que ahora se les pagaba con petróleo. La deuda pasó de 30,000 a 83,000 millones de dólares”. (Bautista, 2010). Se había nacionalizado la banca comercial y su deuda se convirtió en deuda pública.

2.1.9. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988)

Inició un programa basado también en el petróleo y solicitó más créditos al exterior. Ante una nueva caída de los precios del petróleo en el mercado internacional, la economía de México volvió a fracturarse y se tuvieron que pedir rescates financieros. La deuda externa terminó siendo de 100,300 millones de dólares, su política consistió en una búsqueda de renegociaciones, reestructuraciones y refinanciamientos orientados a lograr que su servicio no frenara las posibilidades de desarrollo del país.

Esto originó que el Ejecutivo propusiera al Poder Legislativo que los pasivos de los bancos fueran convertidos en deuda pública. Al aprobarse la propuesta nuevamente se rescataba a los banqueros y la deuda privada pasaba a ser pública.

2.1.10. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994)

En abril de 1989 se firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en la que se resolvió reducir el monto de la deuda externa y su servicio. “En mayo el Fondo aprobó un financiamiento de 4 mil 135 millones de dólares como apoyo para el desarrollo de México a mediano plazo. Con el Banco Mundial, el 13 de junio de 1989 se otorgó un empréstito por 1,960 millones de dólares para proyectos de inversión”(Sánchez Gómez, 2000).

En 1992 se hizo la conversión a los nuevos pesos, al quitarle tres ceros a nuestra moneda lo cual facilitaría el sistema financiero y de comercio.

2.1.11. Ernesto Zedillo.

En 1995 México sufrió la crisis más severa desde los años treinta, la bolsa Mexicana de Valores tuvo una caída de alrededor de 12.5%. Esta crisis tuvo una repercusión generalizada en Latinoamérica y los medios le llamaron “Efecto Tequila”, pues hubo devaluaciones en otras divisas también. El gobierno de los Estados Unidos amplió las líneas de crédito, hasta por 20,000 millones de dólares.

La deuda pública, Interna y externa era de 837 mil 213.7 millones de pesos. Se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), Los rescates de estas instituciones tuvieron un monto de 94 mil millones de dólares.

2.1.12. Felipe Calderón.

Durante la presidencia de Felipe Calderón en el 2009, la deuda aumentó 28.7% llegando a un total de 4 billones 333 mil millones de pesos. Es decir 195 000 millones de dólares de deuda interna y 39 000 millones de dólares de deuda externa. (www.shcp.gob.mx 2009).

2.2. EVOLUCION DE LA COORDINACIÓN FISCAL

Las reformas de 1943 a la Constitución, en sus artículos 73 fr. XXIX, y 117, fr. VII y IX, originaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, ya que dispusieron que éstos, deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina, cerillos, aguamiel y explotación forestal.

La Tercera Convención Nacional Fiscal, “sin abandonar la idea de delimitación de poderes tributarios, recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados, de las principales fuentes tributarias, así como la colaboración entre sus

autoridades para reducir los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos”. (De la Garza, 2008).

De la Tercera Convención Nacional Fiscal surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948), la cual estableció una tasa federal de 1.8% y otra tasa de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del impuesto por parte de la Federación o de los Estados según conviniera.

Para estimular la coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran. Solamente se coordinaron 15 estados en una primera etapa.

En 1971, se coordina el Estado de Chihuahua al que se delegan facultades amplias en materia de administración, incluyendo auditoría y determinación de créditos fiscales. En 1971, Nayarit y en Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación, entre los cuales se encontraban los principales productores tales como Nuevo León, México, Jalisco y Veracruz, algunos Estados fronterizos como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en 1970 creando la tasa especial del 10%, y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40% si se coordinaban, pero que de todos modos se causaría si no se coordinaban, con lo cual se ponían en penosa situación a los fiscos de los Estados, se logró la coordinación de todos los Estados en 1971, pues de otro modo los causantes sufrían el impacto del impuesto y los Estados no percibían ningún beneficio duplicándose además el gravamen para los contribuyentes.

En 1973 se estableció una sola tasa federal uniforme en toda la República independientemente de coordinación estatal, para estimular esta. Esa característica de la tasa, el aumento de la cooperación de los Estados y la disposición de la Federación para delegar facultades en materia de administración ha determinado que se coordinen todos los Estados.

El 22 de diciembre de 1978 aprobó el Congreso Federal la nueva Ley de Coordinación Fiscal que sustituye a la del 22 de diciembre de 1953. En la iniciativa se reconocen los esfuerzos que se han llevado a cabo por los Gobiernos Federales y de los Estados para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente, la prudencia de los legisladores que los ha llevado a buscar acuerdos para que sólo una u otra entidad grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva. Ramón Castañeda menciona que los cuatro principales objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

b) Establecer la participación de las haciendas públicas de las entidades, de los Municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales y distribuir tales participaciones.

c) Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

d) Constituir organismos en materia de coordinación fiscal dando las bases para la organización y funcionamiento del sistema. (Cruz Covarrubias, 2012).

A lo largo de su existencia este sistema ha tenido varios cambios dado que se busca su mejoramiento.

La Reforma al Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en 1995.

Con el propósito de impulsar y reformar el federalismo fiscal en materia de deuda pública en México, la Ley de Coordinación Fiscal fue modificada el 15 de diciembre de 1995, en su Artículo 9º. y se publicó su Reglamento.

Anteriormente se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar, con cargo a las participaciones de los Estados, los créditos en que se hubiera presentado incumplimiento. “Con la reforma al mencionado artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deja de efectuar de manera directa el pago a cargo de la afectación de participaciones de los créditos contratados por estos gobiernos, razón que busca que cada estado enfrente de manera más directa sus obligaciones incumplidas y se reduzca la necesidad de rescates financieros” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003).

Así se otorgaron nuevas facultades y obligaciones en materia de deuda pública a Estados y Municipios, ya que ahora ellos deben efectuar los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones y de acuerdo con mecanismos y registros establecidos en sus leyes estatales de deuda, además de llevar un registro de sus obligaciones y empréstitos y publicar de manera periódica información de su deuda.

Es importante mencionar que entre 1996 y hasta marzo de 2000, se estableció un Contrato de Mandato, mediante el cual los Estados encomendaban a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejecutara, en caso de incumplimiento y a favor de los acreedores, las garantías constituidas con sus

participaciones, por lo que la Secretaría de Hacienda continuó garantizando la deuda de los Estados.

2.3. La Calificación de Créditos

Desde el 1º de abril de 2000, el régimen de capitalización se relaciona con las calificaciones de calidad crediticia que obtengan los estados por al menos dos Agencias calificadoras.

En Octubre de 2000, entraron en vigor las Nuevas Reglas de Capitalización de la banca múltiple y de desarrollo para los créditos otorgados a Estados y Municipios y un nuevo reglamento.

En México, las agencias calificadoras que operan y que se mencionan en las reglas son Standard and Poor's, Moody's Investors Service y Fitch Ratings. Estas van a determinar los riesgos y la posibilidad de que los acreditados paguen sus deudas.

Para establecer sus calificaciones se toman en cuenta las siguientes consideraciones:

Evalúan la capacidad y voluntad de un emisor para cumplir oportunamente con el pago de intereses y principal de la deuda que haya emitido, de acuerdo con los términos y condiciones de la emisión.

La naturaleza, características y provisiones de la obligación.

La protección existente respecto a circunstancias de declaración de quiebra, fusiones, reorganizaciones o cualquier otro evento que pudiera surgir en el desempeño de la actividad del emisor y que pudieran afectar los derechos del acreedor.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO

Es de importancia fundamental para este trabajo, el hacer una compilación de las normas que conforman la base en la que se sustentan y que regulan el proceso de otorgamiento de créditos, su registro, otorgamiento de garantías y formas de pago. Algunas de estas normas aplican a nivel Federal, Estatal y Municipal. Durante los últimos cinco años, algunas de ellas tuvieron cambios considerables. Lo que llama la atención es que a partir de que se suscitaron los casos de otorgamiento de créditos exorbitantes se promovieron las reformas a las leyes para mejorar el control y registro de los Contratos de Crédito, sobre todo en materia de información y transparencia. De esta forma y empezando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se han publicado importantes y sustanciales reformas a por lo menos cinco leyes.

Con estas medidas se trata de mejorar y llevar un mejor control de la Deuda Pública Estatal y Municipal. En varias se menciona el Registro de Obligaciones y Empréstitos que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de lo que se establece en las legislaciones locales. (Constituciones locales y Leyes de Deuda Estatales).

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La última reforma a la Constitución en materia de deuda pública, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, estos cambios son parte de la llamada reforma financiera, cuyo objetivo principal es el mejorar el control y transparencia de las actividades financieras en el país. A continuación se mencionan los artículos que disponen sobre créditos a Estados y Municipios.

En el artículo 73 fr. VIII se establece que “el Congreso tiene facultades para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el

crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...” En esta primera parte se observa que todo empréstito que contrate el Ejecutivo a nivel nacional tiene que ser estudiado y aprobado por el Congreso de la Unión, la Constitución se refiere aquí al endeudamiento externo.

“...Así mismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015). Se manifiesta que al considerarse la aprobación del endeudamiento del Distrito Federal, existe una relación entre los dos tipos de endeudamiento, el externo y el del Distrito Federal.

Y continúa la fracción VIII, que fue reformada en mayo de 2015

3. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas

de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la Ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

El artículo 79 establece que la Auditoría Superior de la Federación dependiente de la Cámara de Diputados tendrá a su cargo:

“Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; ...”

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. En los términos que establezca la ley fiscalizará en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley. Estos párrafos fueron reformados en mayo de 2015

La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en la entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control...

... Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de

recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior ...

Este artículo fue reformado el 27 de mayo de 2015, cabe mencionar que es una reforma muy importante al incluir un órgano Interno de control en cada estado e incluir la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, todo esto derivado de tantos gobiernos que han abusado y han sido corruptos.

El artículo 117 fr. VIII, señala 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”. Este primer párrafo de la fracción VIII es muy claro en exponer que los Estados no pueden hacer uso del crédito externo de la nación, sino que es una facultad única del Gobierno Federal como lo manifiesta el artículo 73 de la propia Constitución. También, los empréstitos que asuman los gobiernos locales y municipales deberán garantizarse y pagarse en moneda nacional de curso legal, no en moneda extranjera ni se podrá pagar en territorio extranjero.

Se amplió a los Estados y a los Municipios la posibilidad de afectar sus participaciones no sólo por Instituciones de Crédito sino también a favor de personas morales de nacionalidad mexicana, como los contratistas y proveedores de los Estados y Municipios.

Y continúa “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.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015). Lo que significa que todo crédito que reciban los gobiernos estatales o municipales tiene que recuperarse y generar riqueza, o representar un beneficio para la sociedad, para que se justifique legalmente, esto es la teoría ya que en la práctica y como se verá en el siguiente capítulo a detalle, desafortunadamente no ocurre así todo el tiempo, y se ha dejado a un lado la equidad y responsabilidad en la autorización de créditos, habiéndose adquirido obligaciones muy superiores a las de sus capacidades de pago.

Al ser la jurisprudencia otra fuente de derecho, se considera oportuno mencionar la siguiente, que se relaciona directamente con la deuda interna, y hace referencia a las condiciones constitucionales que deben respetar las Entidades para adquirirla, cuyos datos, rubro y contenido se identifican a continuación.

Número de registro: 163477. P./J. 100/2010. Pleno.

Novena Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII,

Noviembre de 2010, Pág. 1208

**DEUDA PÚBLICA LOCAL. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE
DEBEN RESPETAR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA
ADQUIRIRLA**

TRATÁNDOSE DEL FINANCIAMIENTO A QUE SE REFIERE EL
ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., CONGRESO DEL ESTADO

INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA. Los contenidos normativos de dicho precepto constitucional pueden desdoblarse en los siguientes segmentos: 1. La prohibición de obtener endeudamiento externo, que imposibilita a los Estados y Municipios a recibir financiamiento de entidades o personas extranjeras (acreedor o acreditante); en moneda extranjera (independientemente de quién funja como acreditante); o cuyo lugar de pago sea el extranjero (con independencia de la nacionalidad de las partes o la moneda en que se pacte la operación); 2. La exigencia de destino necesario del financiamiento exclusivamente para inversiones públicas productivas; 3. El principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, conforme al cual el régimen atinente a la deuda adquirida por el Estado comprende también a la administración descentralizada; y, 4. Un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo en materia de endeudamiento, conforme al cual se definen facultades, tanto de ejercicio potestativo como obligatorio para ambos, y procesos de necesaria colaboración y corresponsabilidad, como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes...”

El tribunal en pleno, aprobó, con el número 100/10, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D.F. a siete de octubre de 2010.

La Jurisprudencia mencionada pone en evidencia que la voluntad del constituyente fue que los recursos de los créditos se utilizaran única y exclusivamente para financiar inversiones públicas productivas y el gasto social; que las entidades federativas no pueden obtener créditos de entes o personas extranjeras, claramente no pueden ir más allá de los límites que marca la Constitución y que los recursos de los créditos o empréstitos, se manejan con eficiencia, economía, transparencia y honradez.

3.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Señala las atribuciones de las diversas dependencias. Con respecto a las facultades de la Secretaría de Hacienda se encuentra la de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del D.F. y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal. Así como manejar la deuda pública de la Federación y del D.F. La fracción VI del artículo 31, señala que se encargará de realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público y coordinar y vigilar el sistema bancario que comprende el Banco Central, la Banca Nacional de Desarrollo y las demás Instituciones encargadas de prestar el servicio de Banca y Crédito. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015).

También se encargará de llevar a cabo “las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015). Esta es una mención muy general de todo el control y los registros de los que se hará cargo la propia Secretaría.

3.1.3. Ley General de Deuda Pública

Señala esta Ley que “la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo y sus dependencias, el Gobierno del D.F., organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal”. (Ley General de Deuda Pública, 2015).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la dependencia encargada de la aplicación de esta ley, así como de interpretarla y vigilar su cumplimiento.

En el capítulo II se establecen las facultades de la SHCP, entre las que resaltan: Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria, elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública: autorizar a las entidades Paraestatales la gestión y contratación de financiamientos, cuidar que los recursos provenientes de créditos se destinen a planes, programas y actividades de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago; contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal, otorgando las garantías respectivas; vigilar que las entidades federales y del sector paraestatal tengan capacidad financiera para cumplir oportunamente con sus obligaciones crediticias; llevar el registro de la deuda pública tanto del sector centralizado como paraestatal de la Federación.

“Las entidades acreditadas, ya sea del Gobierno Federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deberán además proporcionar a la misma Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine”. (Ley General de Deuda Pública, 2015).

Los artículos 27 Y 28 establecen que la Secretaría de Hacienda mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades y las publicará. Y que es obligación de los titulares de las entidades comunicar los datos de los financiamientos. Ésta es una de las múltiples leyes en donde se especifica esto.

Otro criterio jurisprudencial que hace alusión a la deuda pública, es la siguiente, que se relaciona directamente con los ingresos de los créditos, cuyos datos, rubro y contenido se identifican a continuación.

Número de registro 163478,

Novena Época, Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII,

Noviembre de 210, Página 1207

Tesis: P./J. 101

DEUDA PÚBLICA LOCAL. A PARTIR DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PUEDEN OBTENER CRÉDITOS DESTINADOS A OBRAS QUE LES GENEREN DIRECTA O INDIRECTAMENTE INGRESOS.

De la interpretación histórica y del análisis de las reformas a dicho precepto constitucional de 1942, 1946 y 1981, se advierte que su objeto fue fortalecer las haciendas públicas locales y promover el desarrollo regional, despojando al crédito público local de las limitaciones que hasta ese momento imperaban, por estar delimitada dicha operación a obras que "directamente" generaran rentas, ampliándose la posibilidad de acceder al crédito cuando fuera para el más amplio concepto de "inversiones públicas productivas", permitiendo así que los créditos pudieran destinarse no sólo a obras que generaran directamente ingresos, sino también a otras que en forma indirecta lograran dicho objetivo. Además, a la par de este mayor margen de poder de ejercicio del crédito que la reforma dio a los gobiernos locales, y con el objeto de hacer más razonado el ejercicio de esta facultad a fin de disminuir la posibilidad de actuaciones arbitrarias por parte de los Ejecutivos Locales, se incluyó la previsión de una necesaria intervención y colaboración del Poder Legislativo Local en el tema del crédito público; y, se fijaron los deberes

expresos sobre los Ejecutivos Estatales y los Municipios. Acción de inconstitucionalidad 163/2007. Diputados integrantes de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. 17 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis y mayoría de ocho votos en relación con los puntos resolutiveos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: María Amparo Hernández Chong Cuy, Rosa María Rojas Vértiz Contreras y Jorge Luis Revilla de la Torre. El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número 101/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

La acción de inconstitucionalidad 163/2007, que dio como resultado esta Jurisprudencia, se refiere a varios puntos en las leyes locales del Estado de Sonora, desde su Constitución estatal hasta la Ley de Deuda Pública, un tema que resalta es el artículo 19 de la Ley de Deuda Pública del Estado, ya que prevé un esquema de fideicomiso de Presupuestación Multianual para Inversión, éste contraviene el principio de división de poderes, en relación con los artículos 116 y 117 fracción VIII, de la Constitución Federal, toda vez que, introduce excepciones ilimitadas a la facultad del Poder Legislativo de acordar y disponer el destino de los bienes afectos al fideicomiso y los ingresos que estos generen, que trascienden al equilibrio del ejercicio del poder público. Para tener una intervención nula durante la vigencia completa del fideicomiso, sin enterarse sobre los ingresos que se generan, ni presupuestarlos o destinarlos a pesar de generarse con bienes cuyo origen son recursos públicos.

3.1.4. Ley de Coordinación Fiscal

Esta Ley es la base del presente estudio, más adelante se propondrá una reforma a su artículo noveno, en ella se establece el sistema de coordinación de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales. (Ley de Coordinación Fiscal, 2015).

Cabe mencionar que mediante reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, se estableció que corresponde a las Entidades y Municipios efectuar 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. Anteriormente ésta Ley, establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungía como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los Estados y Municipios a sus acreedores, cuando estas estaban basadas en las participaciones que en Ingresos federales les correspondían.

Esta Ley establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Y ésta será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de minería y un porcentaje de petróleo, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo algunos conceptos. Es importante notar que con estas participaciones se garantizan la mayoría de contratos de Crédito.

Su artículo 9º. señala que las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo

General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4-A, fracción I, (que se refiere a los 9/11 de lo que perciba cada entidad por hidrocarburos), que podrán ser afectadas 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 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, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Y sigue este nuevo párrafo que se adicionó al artículo 9º. y que entró en vigor en abril de 2014: “El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la misma y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del presente artículo”. (Ley de Coordinación Fiscal, 2015).

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos 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, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones

garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

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

El presente artículo tiene como objetivo garantizar a las entidades federativas y municipios que sus participaciones no sean embargadas, condicionadas o retenidas, con el fin de evitar excesos por parte de la Federación frente a las primeras y de las entidades frente a los segundos, situaciones que pudieran presentarse por las diferencias políticas entre los titulares de un orden de gobierno y el otro.

La Ley de Coordinación Fiscal establece el marco jurídico de los registros federal (Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la SHCP) y estatales en la materia, en los que se inscriben las obligaciones directas, contingentes o contraídas para la inversión pública productiva. Este Registro tiene carácter únicamente declarativo.

El artículo 25 habla sobre Aportaciones Federales, que son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, de los cuales resaltan en este tema:

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. El artículo 47, señala que los recursos de este último se destinarán al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

El artículo 50, determina que las aportaciones que con cargo a los Fondos mencionados correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en su registro único de obligaciones y empréstitos.

Las Entidades Federativas y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, con cargo a las aportaciones que les correspondan de los Fondos a que el mismo se refiere, a través de mecanismos de garantía o de fuente de pago, sin perjuicio de los sistemas de registro establecidos, en su caso, en las leyes estatales de deuda.

Se hace esta distinción entre participaciones y aportaciones federales aún cuando el origen de los fondos es el mismo, es decir la recaudación fiscal de los impuestos derivados de las facultades coincidentes. Se pueden distinguir porque en el caso de las participaciones los Estados lo aceptaron previamente y en las aportaciones se encuentran con una disposición legal federal que si bien les otorga recursos, los priva de la decisión de su destino.

Un tercer criterio jurisprudencial que hace alusión a la deuda pública, es la siguiente, que se relaciona directamente con la deuda interna y más precisamente con las características de las Participaciones Federales, reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos datos, rubro y contenido se identifican a continuación.

Número de registro: 192329. P./J. 7/2000.

Pleno.

Novena Época.

PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.

La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general. Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 7/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Según el anterior criterio jurisprudencial, se determina que la Ley de Coordinación se puede dividir básicamente en dos grandes secciones, las participaciones federales que son los impuestos que se reparten entre todos los

estados y libremente estos disponen de ellas y las aportaciones que son las cantidades que se reparten entre los estados para ser utilizadas específicamente para fines determinados.

Esta jurisprudencia se refiere a las participaciones y se considera substancial debido a que si bien la Ley de Coordinación Fiscal señala los porcentajes que se deberán entregar a los municipios en su totalidad, de acuerdo a varios factores (como número de habitantes, si los municipios están en estados fronterizos o que se ubiquen en litorales, niveles de ingresos, etc. para los diferentes fondos que se han creado), será decisión de cada legislación local el cálculo de las cantidades que se deberán entregar a cada municipio en particular. Por obvias razones se dan casos en que las autoridades de cada municipio consideran que les corresponden más cantidades por participaciones que a otros.

3.1.5. 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 surgió por la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1995, puesto que había que integrar un marco jurídico que complementara la citada reforma a efecto de establecer que si bien la inscripción de las obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un requisito establecido por el artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, la misma se realiza para efectos informativos, en virtud de la existencia de sistemas de registro y pago estatales y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no tiene a su cargo la ejecución de las participaciones afectadas.

El artículo 3º. establece que en el Registro se inscribirán, “para efectos declarativos”, las obligaciones directas y contingentes contraídas en apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, por

solicitud de los mismos, cuando las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales hayan sido afectadas al pago de dichas obligaciones.

La inscripción en el Registro, es independiente de aquella que se realice en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la Entidad solicitante.

Obligaciones contingentes, serán las asumidas de manera solidaria o subsidiaria 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.

El artículo 4º. señala que para la inscripción en el Registro se deberá manifestar lo siguiente:

Que se trata de obligaciones contraídas conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos; ... que la legislatura local autorizó previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al propio Estado o, en su caso, al Municipio correspondiente.

También se establece que las solicitudes de inscripción en el Registro deberán contener los principales datos de la obligación y deberán acompañarse de un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación y un ejemplar de la certificación de que la obligación se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante. (Reglamento del Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal).

El artículo 8. señala que los Estados, el D.F. y los Municipios deberán informar trimestralmente a la Secretaría, la situación que guarden sus obligaciones

inscritas en el Registro y al efectuarse el pago total de la obligación, las Entidades deberán informarlo a la Secretaría para que se proceda a cancelar la inscripción.

El artículo 9º. determina que con base en los datos del Registro, la Secretaría podrá dar a conocer información agregada de las obligaciones crediticias de las Entidades.

En el artículo 11 se señala que en caso de que se solicite la inscripción de obligaciones de Municipios que no cuenten con la garantía solidaria del Estado, la Secretaría, considerará que existen participaciones suficientes para responder a sus compromisos en los dos casos siguientes:

- I. Cuando las dos calificaciones crediticias de la obligación hayan sido obtenidas para determinar los factores de ponderación por riesgo de crédito a que se refieren las Reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple y las Reglas de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo, se clasifiquen como grado de inversión, o
- II. Cuando el esquema instrumentado para el pago de dichas obligaciones cuente con la opinión favorable, por escrito, de la Secretaría.

Cabe mencionar que cada vez más Municipios se están calificando por las Agencias autorizadas.

3.1.6. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

En ella se contemplan diversos aspectos que regulan las Finanzas Públicas de las entidades federativas. Tiene como propósito establecer medidas que fortalezcan la coordinación y la colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos, lograr un sistema de presupuesto más eficiente y regular la Transparencia y acceso a la información y la Contabilidad Gubernamental, así como instrumentar mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública.

Las últimas reformas a esta Ley fueron publicadas el 24 de enero de 2014 y en su artículo séptimo transitorio señala que el Congreso de la Unión, a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto legislará en torno a las adecuaciones constitucionales y reglamentarias lo relativo a un Sistema Nacional de Fiscalización y un nuevo marco de combate a la corrupción en los tres niveles de gobierno. Lo cual permite ver la intención de tomar medidas que poco a poco mejoren el control y la transparencia de las finanzas del país.

Establece que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará el cumplimiento de sus disposiciones de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En su artículo 4º. Dispone que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los ejecutores de gasto: entre ellos las dependencias y las entidades.

Las Entidades, entre otros ejecutores de gasto están obligadas a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos.

El artículo 40, señala que el proyecto de Ley de Ingresos contendrá entre otros:

Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera.

Y un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión, en los términos de esta Ley y de la Ley General de Deuda Pública.(Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).

El artículo 107, dispone que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

- I. Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta Ley.

Los informes trimestrales incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio, conforme a lo previsto en esta Ley. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).

Los ejecutores de gasto serán responsables de remitir oportunamente a la Secretaría, la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales.

Los informes deberán contener como mínimo:

...c) Un informe que contenga la evolución de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa.

Este informe incluirá "...un apartado sobre los pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados".

De igual forma incluirá "... un informe sobre el uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como sus fuentes de financiamiento, así como se reportará sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados;

Se reportará el ejercicio de las facultades en materia de deuda pública, especificando las características de las operaciones realizadas. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015).

3.1.7. Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta Ley establece los criterios que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su armonización. Su última reforma fue el 30 de diciembre de 2015.

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y fiscalización de los activos, pasivos, la administración de la deuda pública. (Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2015).

El artículo 15, señala que la Secretaría de Hacienda no podrá inscribir en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, las obligaciones de entidades federativas y municipios que no se encuentren al corriente con las obligaciones contenidas en esta Ley. Para tal efecto, en las solicitudes de registro deberán manifestar bajo protesta de decir verdad que cumplen con las obligaciones requeridas.

En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información de los créditos, cuyo contenido se desagregará como sigue:

- I. Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las clasificaciones de Corto o largo plazo, fuentes de financiamiento, endeudamiento neto, financiamiento menos amortización e intereses de la deuda.

El artículo 51, señala que la información financiera que generen los entes públicos en cumplimiento de esta Ley será organizada, sistematizada y difundida por cada uno de éstos, al menos, trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, a más tardar 30 días después del cierre del período que corresponda, en términos de las disposiciones en materia de transparencia que les sean aplicables. La difusión de la información vía internet no exime los informes que deben presentarse ante el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, según sea el caso.

Se puede observar que el objetivo determinado de todas estas reglas es la transparencia y el tener acceso a la información.

El artículo 53, establece que la cuenta pública del Gobierno Federal y la de las entidades federativas deberá atender en su cobertura a lo establecido en su

marco legal vigente y contendrá como mínimo y uno de los incisos en su deuda pública.

Para finalizar con ésta Ley, se dispone que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán informar de forma pormenorizada sobre el avance físico de las obras y acciones respectivas y, en su caso, la diferencia entre el monto de los recursos transferidos y aquéllos erogados, así como los resultados de las evaluaciones que se hayan realizado. (Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2015).

3.1.8. Ley de Ingresos de la Federación para el año 2015

Se autoriza al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la Ley General de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 595 mil millones de pesos, así como por el importe que resulte de conformidad con lo previsto por el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, en caso de que se cumplan las condiciones establecidas en los transitorios Tercero y Cuarto de dicho Decreto, para que se proceda a la asunción autorizada en dichos preceptos.

3.1.9. Ley de Instituciones de Crédito

En el artículo 31 de esta Ley se determina que las sociedades nacionales de crédito y los fideicomisos públicos de fomento deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y los límites para el resultado de intermediación financiera. Esta información se deberá presentar en el

Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, que corresponda. Esta última parte fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014.

“Las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos de fomento económico proporcionarán a las autoridades y al público en general información referente a sus operaciones”, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, utilizando medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología que les permita dar a conocer dicha información de acuerdo a las reglas de carácter general que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita para tal efecto. Este párrafo se reformó el 6 de mayo de 2014 y habrá que ir descubriendo con el tiempo si efectivamente el público va a poder saber sobre las operaciones que lleven a cabo.

El artículo 55 Bis 1. dice que las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos de fomento económico enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y éstas instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos de fomento económico enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ésta a su vez al Congreso de la Unión, junto con los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública y en los recesos de éste, a la Comisión Permanente, lo siguiente:

“En el informe de enero a marzo de cada año, una exposición sobre los programas de créditos, de garantías, transferencias de subsidios y transferencias de recursos fiscales, así como aquellos gastos que pudieran ser objeto de subsidios o transferencias de recursos fiscales durante el ejercicio respectivo...”

En este contexto es claro que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia que va a recoger toda la información concerniente a las finanzas de todas las entidades y particularmente a la de la deuda pública.

3.1.10. Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2015

El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal de 2015, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos.

La interpretación del presente Presupuesto de Egresos, para efectos administrativos y exclusivamente en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y a la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, conforme a las disposiciones y definiciones que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En este Presupuesto se planifica el gasto de la cantidad exacta que menciona la Ley de Ingresos mencionada anteriormente.

En el Numeral 7 se incluyen las cantidades por deuda pública subnacional.

En el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría presentará información presupuestaria comparable respecto del ejercicio fiscal anterior y a los diversos documentos presupuestarios.

3.1.11. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Señala la Ley que con respecto a los títulos de deuda pública, se aplicará lo prescrito en las disposiciones legales relativas y lo que ellas no prevengan, lo dispuesto por esta Ley. (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2015).

3.1.12. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Nación

El control legislativo se ejerce por la Cámara de Diputados por disposición del artículo 74 de la Constitución, y como señala Miguel Acosta Romero “este control se ejercía hasta antes de la reforma publicada el viernes 29 de diciembre del 2000 por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, pero a partir de esa fecha, la revisión de la Cuenta Pública de acuerdo con el artículo 3º. de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre, de 2000, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación”, (Acosta Romero, 2001), misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la Ley.

La presente Ley tiene como objeto reglamentar en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Esta comprende la revisión de los ingresos, egresos, y la deuda pública entre otros.

En su artículo primero señala que “... La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad,

anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.” (Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas, 2015).

El artículo 8°. Señala que la Cuenta Pública, contendrá como mínimo:

I. Información contable, con la desagregación siguiente:

... d) Informes sobre pasivos contingentes;

... g) Estado analítico de la deuda y otros pasivos...”

De ahí se derivará la siguiente clasificación de corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa, fuentes de financiamiento y demás datos de los créditos.

3.1.13. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

De acuerdo con el artículo 3°. Banobras, tendrá por objeto “financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como con las mismas operaciones coadyuvar al fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales...” (Ley Orgánica de BANOBRAS, 2015). Este artículo fue reformado y publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 2014.

Con el propósito de fomentar el desarrollo de alternativas para maximizar el acceso a los servicios financieros, se diseñó el producto denominado Programa de Financiamiento de Infraestructura Social Municipal (Banobras-FAIS), a través del cual los municipios pueden obtener financiamientos preautorizados y afectar como fuente de pago hasta 25 por ciento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS).

Conforme a dicha autorización, se constituye un fideicomiso que cumple dos funciones: en la primera etapa, se constituye como un mecanismo de captación del 100 por ciento de los flujos del FAIS que periódicamente envía la

Tesorería de la Federación. Posteriormente, en caso de que un municipio contrate un crédito, se activa la segunda etapa, en la cual el Fideicomiso funciona como fuente de pago de dicho financiamiento.

Banobras, como banca de desarrollo, además de ser el principal impulsor del financiamiento de infraestructura en el país, tiene un papel muy importante en el desarrollo de los gobiernos locales al brindar asistencia técnica y financiera.

Dicha asistencia contribuye al fortalecimiento de los ingresos propios y a la mejora de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Esto se logra a través de la canalización de recursos propios y federales para la implementación de soluciones financieras a problemas específicos y recurrentes de los gobiernos locales y sus dependencias.

3.1.14. Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo.

En octubre de 2000, entraron en vigor las Reglas de Capitalización de la banca múltiple y de desarrollo para los créditos otorgados a Estados y Municipios. Desde el 1 de abril del 2000, el régimen de capitalización se relaciona con las calificaciones de calidad crediticia que obtengan los Estados por al menos dos empresas calificadoras. Estas reglas derivan del artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito y son emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Se califica a las Entidades Federativas y Municipios para evaluar el riesgo que existe al otorgarles crédito, es decir se mide con varios factores de ponderación, qué probabilidades existen de que se convierta en un acreedor que tenga facilidad de pago o no.

Las tres agencias calificadoras que empezaron a operar en México para Créditos otorgados a Estados y Municipios fueron Standard and Poor's, Fitch Ratings y MoodysInvestors. Actualmente se unieron también HR Ratings y Verum.

3.2. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El día 17 de agosto de 2015, el Presidente Enrique Peña y el Secretario de Hacienda, presentaron la iniciativa de Legislación en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, misma que fue aprobada por la Cámara de Diputados y Senadores en marzo de 2016 en el contexto de racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Esta Ley establece condiciones en que la Federación avala las deudas estatales: celebrar convenios que tengan obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria.

Se establece como 15% el techo de financiamiento neto de los ingresos de libre disposición a las entidades que demuestren sanidad financiera, para que esto sirva como incentivo, se creará el Registro Único, que compilará obligaciones de los entes públicos el cual deberá ser accesible para todos los ciudadanos y será actualizado de manera permanente, lo cual ya estaba legislado, y resultará muy caro dado que la Secretaría de Hacienda ya tenía la función del Registro.

Por todas las leyes citadas, se puede notar que se ha realizado un esfuerzo considerable al implementar reformas y adiciones a la legislación aplicable. Como se pudo apreciar existen ya un número exagerado de disposiciones sobre esta materia. Sin un afán pesimista se puede inferir que se ha establecido que más entidades tengan injerencia en el proceso de transparencia y que se van a aventar las culpas cuando suceda otro caso de corrupción o de sobreendeudamiento, pareciera que el legislador considera que a mayor número de disposiciones sobre la materia se va a llegar a tener el control sobre lo que ha ocurrido sin embargo solamente el tiempo dirá si son efectivas estas medidas.

3.3. MODELO DE CONTRATO DE APERTURA DE CREDITO SIMPLE OTORGADO A UN ESTADO POR UNA INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO

Con el propósito de ilustrar todo lo que se ha comentado, a continuación se presentan las partes relevantes de un Contrato de Crédito con Garantía de Participaciones celebrado con el Gobierno del Estado de Sinaloa. Cabe mencionar que parte de este contrato fue tomado de la página de Internet de Transparencia del Gobierno del Estado de Sinaloa y fueron cambiados algunos datos por considerarlo conveniente.

CONTRATO DE APERTURA DE CREDITO SIMPLE Y CONSTITUCION DE GARANTIA QUE CELEBRAN POR UNA PARTE Y EN SU CALIDAD DE ACREDITANTE EL BANCO, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU DELEGADO ESTATAL, Y POR LA OTRA PARTE EL ESTADO DE SINALOA, REPRESENTADO POR SU SECRETARIO DE FINANZAS, EN LO SUCESIVO EL ACREDITADO, AL TENOR DE LAS DECLARACIONES Y CLAUSULAS SIGUIENTES:

DECLARACIONES:

I. Declara el Acreditado a través de su representante que:

1. La entidad federativa a la cual representa tiene la calidad de libre y soberana en cuanto a su régimen interior.
2. Su calidad de Secretario de Finanzas lo acredita mediante...
3. El Honorable Congreso del Estado de Sinaloa, mediante decreto número 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el día 10 de junio de 2013, (en lo sucesivo el Decreto), tuvo por autorizado que, (i) El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, por conducto de su titular o sus representantes legales, gestione y contrate con la o las Instituciones Financieras que mejores condiciones de mercado ofrezcan, un financiamiento por la cantidad de 10'000,000.00 (Diez millones de pesos, 00/100 Moneda Nacional), importe que no comprende intereses, costos

financieros ni accesorios legales o contractuales; (ii) El plazo del contrato de financiamiento no deberá exceder de 20 (veinte) años contados a partir de la primera disposición del crédito, incluyendo en dicho plazo 12 (doce) meses para las disposiciones en ministraciones mensuales y un año de gracia para el pago de capital; (iii) Los recursos del crédito estarán destinados a financiar Inversión en Obra Pública Productiva y específicamente a cualquiera de los conceptos que se encuentran detallados en el Decreto; (iv) Se faculta al titular del Poder Ejecutivo del Estado para que por conducto del Secretario de Finanzas del Estado afecte los recursos propios no comprometidos y las participaciones presentes y futuras que le correspondan al Estado en garantía y/o fuente de pago del financiamiento autorizado, afectación que deberá realizarse a través de un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago o de garantía en cualquiera de sus modalidades según se requiera con excepción de los traslativos de dominio, o bien uno ya existente; (v) en virtud de que el financiamiento constituye Deuda Pública, se deberá inscribir en el Registro Estatal de Deuda Pública del Estado de Sinaloa y ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DECLARAN LAS PARTES CONJUNTAMENTE, POR CONDUCTO DE SUS REPRESENTANTES, QUE:

- I. Previamente a la suscripción del presente contrato, han revisado y obtenido todas y cada una de las autorizaciones para su celebración y que sus representantes cuentan con las facultades de carácter legal y administrativo para celebrar el presente instrumento y están de acuerdo en obligarse en lo estipulado en las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA. Monto. El Banco otorga un crédito simple, poniendo a su disposición hasta la cantidad de \$10'000,000.00 (DIEZ MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), en lo sucesivo EL CREDITO.

Dicha cantidad no incluye los intereses, gastos, comisiones, impuestos y demás accesorios financieros que más adelante se señalan, salvo lo dispuesto en la cláusula siguiente:

SEGUNDA. Destino. El Acreditado se obliga a destinar el importe del crédito precisa y exclusivamente a financiar, incluido el impuesto al valor agregado, el costo de inversiones públicas productivas, que recaen dentro del campo de atención del BANCO, las cuales fueron autorizadas por el Congreso del Estado de Sinaloa, mediante Decreto número 543, publicado en el Periódico Oficial del Estado, con fecha 10 de junio de 2013, que en términos generales consisten en Obras Públicas, incluyendo obras referentes a la conservación y mejoramiento de vialidades, que se consideran como inversiones públicas productivas, de conformidad con el artículo 4º. de la Ley General de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa.

En el supuesto de que el importe del CREDITO no sea suficiente para cubrir los conceptos que se precisan en la presente CLAUSULA, El ACREDITADO, cubrirá los faltantes respectivos con recursos ajenos al mismo.

TERCERA. Condiciones Suspensivas. Para que el ACREDITADO pueda disponer del CREDITO, deberán cumplirse previamente y a satisfacción del BANCO las siguientes Condiciones:

1. Que el ACREDITADO entregue al BANCO, un ejemplar del presente Contrato debidamente firmado e inscrito en el Registro de Deuda Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa y ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo que establecen las disposiciones legales y administrativas aplicables.

2. Que el FIDEICOMISO constituido para que el ACREDITADO cumpla con las obligaciones derivadas de la contratación y disposición del CREDITO, con la afectación a favor del BANCO, del 90% de los derechos sobre las participaciones presentes y futuras, que en ingresos federales le correspondan, así como el producto derivado del ejercicio de tales derechos que anualmente reciba, de conformidad con lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, sea a entera satisfacción del BANCO.
3. Que el ACREDITADO entregue al BANCO la documentación necesaria para acreditar que se ha efectuado el registro del CREDITO, en el FIDEICOMISO, así como cualquier trámite necesario para que el BANCO obtenga la calidad de Fideicomisario en primer lugar en el FIDEICOMISO.
4. Que el ACREDITADO se encuentre al corriente en el cumplimiento de todas las obligaciones contraídas con anterioridad a la firma del presente contrato, que sean a su cargo y a favor del BANCO, y aquellas que deriven de la formalización del presente instrumento, considerando las diferentes ventanillas crediticias de la Institución.
5. Que el reporte emitido por una Sociedad de Información crediticia respecto al historial crediticio del ACREDITADO se encuentre vigente en el momento en que éste pretenda ejercer la primera disposición del CREDITO y que los resultados que en él se consignen, no hagan necesaria, a juicio del BANCO, la creación de prevenciones preventivas adicionales. En caso de que los resultados del reporte antes señalado, implique una situación de mayor riesgo en relación con las condiciones originalmente autorizadas, el BANCO hará una nueva valoración y comunicará por escrito a el ACREDITADO las decisiones que hayan de tomarse.

6. Que en la fecha en que el ACREDITADO pretenda ejercer la primera disposición del CREDITO, la Cuenta de reserva del Financiamiento (según dicho término se define en el FIDEICOMISO) cuente con recursos suficientes para cubrir un 15% del servicio de la deuda derivada del CREDITO, incluida la amortización de capital e intereses sobre saldos insolutos.
7. Que en la fecha en que el ACREDITADO pretenda ejercer la primera disposición del CREDITO, el BANCO no detecte el incumplimiento de una o más de las obligaciones de Hacer y No Hacer, relacionadas con los Eventos de Aceleración, contenidas en la cláusula séptima del presente Contrato.

El ACREDITADO deberá cumplir con las condiciones suspensivas antes señaladas en un plazo que no exceda de 30 (treinta) días naturales, contado a partir de la fecha de celebración del presente instrumento. En caso de que el ACREDITADO no cumpla con las condiciones suspensivas en el plazo otorgado para tal efecto, el BANCO en caso de considerarlo procedente, podrá prorrogarlo las veces que sea necesario y hasta por un periodo igual. Las prórrogas deberán solicitarse por escrito que presente el ACREDITADO, previamente al vencimiento del plazo mencionado. El BANCO se reserva el derecho de cancelar, en cualquier tiempo, las prórrogas que en su caso autorice.

CUARTA. Disposición del Crédito. Una vez cumplidas las condiciones suspensivas, El ACREDITADO deberá ejercer la primera disposición de EL CREDITO, en un plazo que no exceda de 30 días naturales. En caso de que el ACREDITADO no ejerza el CREDITO en el periodo mencionado, el BANCO en caso de considerarlo procedente, podrá prorrogarlo las veces que sea necesario.

El periodo de disposición concluirá anticipadamente en los siguientes casos:

- a) Si el CREDITO se destina a fines distintos a los pactados.
- b) Si se agotan por cualquier causa los recursos de el CREDITO.
- c) Por la terminación anticipada de la ejecución de las acciones a que se refiere la Cláusula Segunda del presente instrumento.
- d) Cuando medie solicitud expresa del ACREDITADO, y
- e) En el supuesto previsto en la Cláusula Décima Octava, relativa a Restricción y Denuncia del presente Contrato.

El BANCO realizará los desembolsos, que en su caso procedan, una vez que haya aceptado la documentación que reciba para tales efectos, conforme a los procedimientos establecidos mediante la expedición de órdenes de pago, previa autorización correspondiente.

Los recursos de cada una de las disposiciones que ejerza el ACREDITADO con cargo a EL CREDITO, le serán entregados mediante depósito que realice el BANCO en la cuenta número en el Banco o bien, mediante traspaso interbancario, con clabe bancaria estandarizada (CLABE) a nombre de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa.

QUINTA. Fondo de Reserva para el Pago de Intereses y Capital. El ACREDITADO deberá constituir, mantener y en su caso reconstituir un fondo de reservas para el pago de intereses y capital, con abono en la cuenta de reserva del Financiamiento (según dicho término se define en el FIDEICOMISO), que tendrá el carácter de revolvente y deberá ser, en todo momento durante la vigencia de EL CREDITO, equivalente a cuando menos (un porcentaje) del servicio de la deuda derivada de EL CREDITO, incluida la amortización de capital e intereses sobre saldos insolutos.

SEXTA. Aceleración en el pago de EL CREDITO. El ACREDITADO está de acuerdo en que el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las Cláusulas Quinta y Séptima, del presente contrato, relativas al Fondo de

Reserva para el Pago de Intereses y Capital y de Obligaciones de Hacer y No Hacer relacionadas con los Eventos de Aceleración, respectivamente, notificará sobre dicha situación, por escrito a el ACREDITADO. En tal caso el ACREDITADO dispondrá de un plazo de quince días naturales, para subsanar la causa generadora del incumplimiento, o bien para acreditar a el BANCO, la no existencia del mismo.

En caso de que el ACREDITADO no subsane el incumplimiento, el BANCO podrá iniciar la aceleración en el pago de EL CREDITO, con la solicitud de la cantidad Límite (según dicho término se define en el FIDEICOMISO).

Dentro de los veinte días siguientes a que el ACREDITADO, haya entregado a el BANCO la notificación por escrito de la verificación de algún Evento de Aceleración, deberá entregar, adicionalmente, un informe escrito sobre la causa generadora del incumplimiento de que se trate y un programa para regularizar dicho incumplimiento, en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que el ACREDITADO haya entregado al BANCO el informe y programa de regularización mencionados, o en cualquier otro plazo que acuerden las partes.

Si el informe o programa de regularización no son entregados al BANCO dentro del plazo pactado o por cualquier causa el incumplimiento que haya originado la notificación de aceleración no es subsanado dentro del término pactado, el BANCO podrá iniciar la aceleración en el pago de EL CREDITO, con la solicitud de la cantidad límite, según se defina en el FIDEICOMISO.

SEPTIMA.- OBLIGACIONES DE HACER Y NO HACER RELACIONADOS CON LOS EVENTOS DE ACELERACION. Sin perjuicio de lo pactado en otras cláusulas del presente contrato, durante su vigencia el ACREDITADO se obliga con el BANCO a:

1. Que la cantidad límite (según dicho término se defina en el FIDEICOMISO), que corresponda al CREDITO, sea suficiente para mantener durante su

vigencia una cobertura igual o superior a _____ en relación a la cantidad requerida (según dicho término se defina en el FIDEICOMISO). En el supuesto de que en cualquier momento la cobertura fuere inferior a esta relación, el ACREDITADO dispondrá de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que ocurra la disminución, para incrementarla al nivel mencionado.

2. Notificar por escrito a el BANCO de cualquier suceso que constituya o que con el transcurso del tiempo pueda constituir un Evento de Aceleración o una causa de vencimiento anticipado, acompañado de una declaración que contenga detalles de dicho suceso, así como de las medidas que se proponga adoptar para solucionar el Evento de Aceleración o causa de vencimiento anticipado de que se trate.

3. Formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal, en términos de lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, así como abstenerse de modificar el Convenio de Coordinación que tenga celebrado, sin autorización expresa y por escrito del BANCO, en la inteligencia de que el ACREDITADO deberá encontrarse al corriente en el pago de todas las obligaciones que se impongan a quienes forman parte de este sistema.

4. Realizar todos los actos jurídicos que se requieran para mantener la afectación de los derechos sobre las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan y el producto derivado del ejercicio de tales derechos, incluyendo la instrucción irrevocable a cualquier autoridad gubernamental.

5. Disponer de los recursos que resulten suficientes para pagar las obligaciones que deriven de la celebración de este contrato y de la disposición del CREDITO, al momento en que estas se vuelvan exigibles.

6. Mantener vigente durante la vida de este contrato, el FIDEICOMISO, en el entendido de que EL ACREDITADO se obliga a que el BANCO conserve el carácter de Fideicomisario en Primer Lugar, (según dicho término se defina en el FIDEICOMISO), en tanto existan obligaciones pendientes de pago a su cargo derivadas de la contratación y disposición del CREDITO.

OCTAVA.- Obligaciones Diversas. Durante la vigencia del presente contrato el ACREDITADO se obliga con el BANCO a:

1. Incluir anualmente en su Presupuesto de Egresos, la partida necesaria para cubrir los pagos de capital, intereses, comisiones y demás accesorios financieros que se originen por el ejercicio del CREDITO.
2. En el supuesto de que el importe de EL CREDITO no sea suficiente para cubrir los conceptos que se precisan en la Cláusula Segunda de Destino del presente Contrato, el ACREDITADO se obliga a cubrir los faltantes respectivos con recursos ajenos a EL CREDITO, hasta su total terminación.
3. Proporcionar cuando así lo solicite el BANCO, todo tipo de información asociada al CREDITO, incluida aquella relacionada con su situación financiera.
4. Cumplir con los procedimientos de contratación de Obras y adquisiciones que establecen las disposiciones legales y administrativas aplicables.
5. Otorgar al BANCO las facilidades requeridas para que, en su caso lleve a cabo las inspecciones que resulten necesarias, incluyendo la visita física de los proyectos financiados, a efecto de verificar que el ACREDITADO ha cumplido en su totalidad con las obligaciones y acciones asociadas al destino del CREDITO.

6. Cumplir con lo pactado en las cláusulas relativas al Fondo de Reserva para el pago de intereses y capital y Obligaciones de Hacer y No Hacer relacionadas con los Eventos de Aceleración.

NOVENA. Intereses. El ACREDITADO pagará mensualmente al BANCO, desde la fecha de la primera disposición y hasta la total liquidación del CREDITO, intereses ordinarios sobre saldos insolutos a una tasa igual al resultado de adicionar a la TIIE .90 puntos porcentuales.

La TIIE será revisable mensualmente...

DECIMA. Revisión y Ajuste de la Tasa de Interés. Durante la vigencia del presente contrato el BANCO revisará y en su caso ajustará a la alza o a la baja la tasa de interés que se precisa en la cláusula anterior. Tomando como base para ello cualquier cambio en la situación de la o las calificaciones con que otorgue al ACREDITADO al menos una Institución Calificadora de Valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El ACREDITADO acepta y autoriza al BANCO, para que utilice la información que publican las Instituciones Calificadoras de Valores autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de las siguientes páginas de Internet: www.standardandpoors.com.mx, fitchmexico.com y moodys.com.mx, o aquellas que en el futuro las sustituyan.

La revisión de la tasa de interés se hará conforme a la escala de riesgo que represente el ACREDITADO, en razón de la o las calificaciones de calidad crediticia con que cuente u obtenga y de acuerdo al procedimiento que se establece en el Anexo A de este Contrato, el cual debidamente rubricado es parte integrante del mismo.

DECIMA PRIMERA. Comisiones. El ACREDITADO se obliga a pagar al BANCO las siguientes comisiones:

a) Por apertura.

b) Por pago anticipado

DECIMA SEGUNDA. Amortización. Una vez concluido el periodo de disposición, o que se haya ejercido el total del CREDITO, lo que ocurra primero, el ACREDITADO dispondrá de un periodo de gracia de hasta 60 días naturales para el pago de capital, plazo durante el cual se generarán intereses que deberán cubrirse por el ACREDITADO con recursos ajenos al CREDITO.

Una vez concluido el periodo de gracia, el ACREDITADO se obliga a amortizar el importe de EL CREDITO en un plazo de hasta veinte años, mediante abonos mensuales, iguales y consecutivos de capital, más intereses sobre pagos insolutos, aplicando la tasa de interés ordinaria que resulte, según la cláusula Novena de Intereses o Décima relativa a Revisión o Ajuste de Interés, según corresponda, las fechas de vencimiento para el pago de capital siempre deberán coincidir con las fechas de vencimiento para el pago de los intereses...

Todos los pagos que deba efectuar el ACREDITADO a favor del BANCO, los hará directamente o a través del Fiduciario del FIDEICOMISO...

DECIMA NOVENA. Fuente de Pago. Como Fuente de pago para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que contrae en virtud de la contratación y la disposición de EL CREDITO, el ACREDITADO afecta irrevocablemente a favor del BANCO, a través del FIDEICOMISO, el 90% de los derechos sobre las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como el producto derivado del ejercicio de tales derechos, que anualmente reciba, de conformidad con lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, compromiso que deberá inscribirse en el Registro de Deuda Pública del Gobierno del Estado de Sinaloa y ante el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Fecha y firmas de los representantes legales. Sello del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Sello del Registro Único de Obligaciones del Gobierno del Estado de Sinaloa.

Con el contrato anterior se pueden observar en forma explícita y detallada la mayoría de los puntos que se han expresado anteriormente, destacando entre ellos los siguientes:

Que el destino del crédito es una Inversión Pública Productiva, el que se van a garantizar el pago del Crédito con las participaciones federales que en ingresos federales le corresponden al Estado. Se informó de la calificación del Estado con por los menos dos Agencias Calificadoras. El que se deben cumplir las condiciones suspensivas para que proceda el crédito, el que se debe confirmar que el Estado pertenezca al Sistema de Coordinación Fiscal y la inscripción en ambos Registros, el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos Estatal y el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO IV

PROBLEMAS ACTUALES

Con todos los antecedentes expuestos, se puede expresar que la ausencia generalizada de recursos suficientes, derivado de varios factores como la baja base tributaria con que se cuenta y las grandes y variadas necesidades y obligaciones de gasto que tienen los gobiernos subnacionales hace que contratar empréstitos sea una práctica muy útil.

La reforma de 1995 a la Ley de Coordinación Fiscal, modificó esencialmente el mecanismo mediante el cual los Estados contratan créditos. Anteriormente a la reforma, el artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal establecía que la Secretaría de Hacienda fungía como único ejecutor de las garantías ofrecidas por los Estados y Municipios a sus acreedores, cuando éstas estaban basadas en las participaciones que en ingresos federales les correspondían. Entonces se requirió que los Estados emitieran Leyes estatales de deuda acordes con el nuevo esquema y crearan un mecanismo alternativo de financiamiento. Se puede afirmar que este nuevo mecanismo acercó más al país a un verdadero federalismo. Al permitir que cada Estado fuera responsable por el pago de los créditos adquiridos.

De 1996 a marzo de 2000, se estableció un Contrato de Mandato, mediante el cual los Estados encomendaban a la Secretaría de Hacienda que ejecutara, en caso de incumplimiento y a favor de los acreedores, las garantías constituidas con sus participaciones, por lo que ésta Secretaría continuó siendo el ejecutor de las garantías de los Estados. Fue así como a partir de 2000, se determinó que cada Estado debía constituir un fideicomiso de administración y fuente de pago o Fideicomiso Maestro, en el que afectaría un porcentaje determinado de las participaciones que en ingresos federales le correspondan, a fin de que dé servicio a todos los financiamientos contratados. El monto que exceda de las participaciones que resulte después de realizar el servicio de la

deuda correspondiente, será liberado a la entidad federativa. De igual forma la inscripción de las Obligaciones en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios que lleva la Secretaría de Hacienda, se realiza para fines meramente informativos o estadísticos, en virtud de la existencia de Registros Estatales y de que como se mencionó previamente, ésta Secretaría ya no realiza más la ejecución de las participaciones afectadas en garantía.

Un aspecto prioritario en el tema de la deuda pública de los gobiernos estatales es la transparencia de la información. No se conoce el saldo total acumulado hasta ahora, debido a que conforme al Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, sólo se registra ante la SHCP la deuda garantizada con participaciones, y para los gobiernos locales es voluntario el registro de la deuda de corto plazo y de otras obligaciones financieras. Las definiciones contenidas en la Ley de Deuda Pública de las entidades federativas, en general no establecen como obligación reportar las operaciones crediticias de corto plazo, ni las obligaciones con los proyectos de inversión en el marco de asociaciones público privadas, las cuales se contabilizan como gasto corriente y no como deuda pública directa. En consecuencia, diversas entidades federativas han contraído elevados montos de deuda no registrada que ha sido identificada por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero por medio de fuentes secundarias. (Auditoría Superior de la Federación, 2012).

Es importante en este trabajo presentar un resumen de los principales ejemplos que se han dado en los últimos años de adquisición de montos de deuda exorbitantes que pusieron en un estado de alerta al sistema financiero mexicano y que propiciaron la aceleración de la reforma a las Leyes Financieras. Estos ejemplos se enuncian de manera enunciativa más no limitativa, debido a que no han sido los únicos pero dan una clara muestra de lo que ha sucedido en el país por la ambición desmedida de algunas personas.

Cabe destacar que al primer trimestre de 2015, el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal se ubicó en 4 billones 763 mil 445.5 mdp.

4.1.1. Coahuila

Durante la gestión de Humberto Moreira, quien gobernó el estado entre el 2005 y 2011, se generó un endeudamiento de unos 30,000 millones de pesos, cifra muy superior a los 196 millones de pesos que debía la entidad cuando inició su administración. Humberto Moreira firmó decretos por los que se adquiría una deuda de más de 33,100 millones de pesos en la que se utilizó documentación apócrifa. De esta forma, la deuda del Gobierno de Coahuila se incrementó en 3,898 millones de pesos en sólo tres meses. De esa deuda, que pasó de 32,778 millones de pesos a 36,778 millones, solamente 15 por ciento fue destinada a infraestructura. “Aunque la renuncia de Moreira calmó un poco los ataques hacia el PRI, lo cierto es que la deuda millonaria sigue allí, afectando la economía de Coahuila y la de sus habitantes quienes se han visto obligados a pagar más impuestos para saldarla”. (Ramos, 2014). Después de la dimisión de Moreira, los diputados exigieron que se abriera la información que la Contraloría Interna de esa entidad decidió reservar hasta el año 2019. La deuda de la que no se tenía garantía es de corto plazo. Con ésta deuda el estado pasó de tener una calificación A+, a BBB- en el índice de Standard and Poor’s.

En noviembre de 2012, la Procuraduría General de la República absolvió a Moreira del endeudamiento por no contar con las evidencias suficientes para acusarlo formalmente.

“El Congreso local autorizó que el gobierno de Coahuila reestructure hasta 37 mil millones de pesos de su deuda con bancos 34 mil 500 millones más 2,500 de una línea de crédito para pagar a proveedores y contratistas.” Adicionalmente se contrató un crédito hasta por el equivalente a 5 por ciento de la reestructura a fin de cubrir costos por liquidación anticipada de cualquier

financiamiento vigente, gastos para calificadoras y cualquier otro gasto relacionado con la reestructura o refinanciamiento de la deuda pública.

Del total de la deuda 7 mil millones entrarían a la Bolsa Mexicana de Valores además de que se incremente el valor de la misma también crece de 20 a 30 años el período en que se deberán cubrir los pasivos.

Para aclarar un poco la visión de lo que sucedió, el endeudamiento de Coahuila representó 248% de sus participaciones en ingresos. Esto se hizo público cuando el titular de la Secretaría de Hacienda, el entonces precandidato del PAN a la presidencia, en julio de 2012 dio a conocer un supuesto apoyo a los Estados para reestructurar las deudas que se habían contratado en exceso.

La falta de transparencia financiera de ésta entidad les va a costar mucho a los coahuilenses. Varios medios de comunicación hablan de llevar a la cárcel para castigar a quien por medio del poder actúe de semejante manera, pero simplemente en este país se tiene que encontrar la forma de que no sea posible tener acceso a semejantes cantidades sin que estén explícitamente expuestas.

4.1.2. Nuevo León

La deuda pública de Nuevo León aumentó en más de 34 mil millones de pesos durante la administración de Rodrigo Medina de la Cruz y en el primer trimestre de 2015 se situó en 61 mil 077 millones de pesos. De acuerdo con los datos que el Congreso Nacional Ciudadano tiene recabados, el pasivo de la entidad en realidad asciende incluso a 83 mil millones de pesos. “Es la deuda per cápita más alta de todo México”.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2009, año en que Rodrigo Medina tomó posesión del cargo de gobernador, la deuda de Nuevo León era de 27 mil 70 millones de pesos; en 2010, el monto ascendió a 33 mil 971 millones de pesos, en 2011 el nivel de crédito estatal cerró

en 38 mil 590 millones de pesos; en 2012 se situó en 46 mil 952 millones de pesos; en 2013 fue de 51 mil 911 millones de pesos y en 2014 la deuda ya era de 61 mil 179 millones de pesos.

El Congreso Nacional Ciudadano en octubre de 2014, inició una acusación penal y exigió el juicio de desafuero en contra de 22 diputados del Congreso de Nuevo León, por presuntas irregularidades en la aprobación de la cuenta pública. Los mencionados diputados aprobaron una cuenta pública de 14 mil 135 millones de pesos a la que le quitaron tres ceros y en el expediente quedó como si fueran 14 millones.

Fuentes del citado Congreso Ciudadano explicaron que Nuevo León es un estado que comparado con la media nacional de la deuda per cápita estatal que en 2014 fue de 4 mil 258 pesos, tiene una deuda tres veces más grande que la media nacional. Con datos de México Evalúa, en 2014 cada ciudadano en Nuevo León debía 12 mil 203 pesos.

Cada habitante de Nuevo León está tres veces más endeudado que el promedio de los habitantes a nivel nacional.

Esto implica que la entidad debe el 102.8% de sus ingresos anuales y su deuda per cápita es la segunda más alta del país, solo estando por debajo de Quintana Roo.

4.1.3. Quintana Roo

En el año 2014, los pasivos del gobierno de éste estado y de sus municipios ascendieron a 21,174 millones de pesos, monto que representó 277.5% de los recursos que le transfirió la Federación por medio de sus participaciones en ese año, las cuales aportan alrededor de 40% de sus ingresos netos. Este adeudo lo colocó como el estado con mayor deuda per cápita. Se calcula que cada habitante tiene una deuda de 15,790 pesos. A decir de

legisladores de oposición fue adquirida de manera discrecional e ilegal por los ejecutivos estatales de los dos últimos sexenios.

Este incremento, aunado a una baja recaudación y un crecimiento en gasto corriente, ocasionó que las agencias calificadoras Fitch y HR Ratings recortaran su nota crediticia en el 2014. De hecho fue el único estado que sufrió 2 ajustes a la baja en 2014.

“Se critica que el gobernador Borge sumara a la deuda pública del estado, diversos préstamos de corto plazo por 3 mil millones de pesos adquiridos sin la autorización del Congreso Estatal, los cuales cayeron en incapacidad de pago y se acumularon al gran total de la deuda de los quintanarroenses”. (Franco, 2015).

La Ley de deuda del Estado de Quintana Roo, en su artículo 6º. señala “No requieren autorización de la Legislatura las obligaciones directas, cuyo plazo de vencimiento no rebase los ciento ochenta días naturales, que se contraigan para solventar necesidades urgentes. Estas operaciones estarán sujetas a los requisitos de información y registro a que se refiere la ley.” Por lo que permite al Ejecutivo Estatal contratar, sin previa autorización del Congreso, deuda de corto plazo en casos urgentes y siempre que su devolución no exceda de los 180 días.

Karim de la Rosa, expresa que “el problema es que este mecanismo permisivo se ha utilizado de manera sistemática para ensanchar el endeudamiento público desde el sexenio pasado y no debería contratar deuda directa sin la aprobación de la Legislatura Estatal” (Ambriz, 2014) sobre todo si la Ley de Ingresos del Estado para el 2014 no contempló ningún ingreso para financiamiento.

4.1.4. Chiapas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó la información sobre la deuda pública de las Entidades Federativas, Municipios y sus Organismos

correspondiente al último trimestre del año 2014, en el que el saldo de la deuda pública nacional registrada en la mencionada Secretaría se ubicó en 509,690 millones de pesos.

De ese monto, al Estado de Chiapas le corresponden 20,140.6 millones de pesos que es el saldo de su deuda contratada hasta el 31 de diciembre de 2014.

Durante dicha administración, la deuda pública de Chiapas creció un 22.7%, pasando de 16,412.9 millones de pesos en diciembre de 2012, a 20,140 millones de pesos en diciembre de 2014.

De los 20,140.6 millones de pesos, que es el monto actual de la deuda pública de Chiapas, 18,204.2 millones de pesos han sido contratados por el Gobierno del Estado, 1,758.5 millones han sido contratados por los municipios de la entidad y 177.3 millones de pesos corresponden a deuda contratada por organismos municipales.

La deuda pública contratada por Estados y Municipios de Chiapas representan el 6.8% del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE). En diciembre del 2012, la deuda pública estatal representaba el 6% del PIBE.

A nivel nacional, el nivel de deuda de Estados y Municipios, al cierre de 2014, representa el 3.1% del Producto Interno Bruto (PIB).

El saldo de la deuda interna neta del gobierno federal, al cierre del 2º. Trimestre de 2015, ascendió a 4 billones 554 mil 481 millones de pesos, monto superior en 230 mil 360.9 millones de pesos al observado en el cierre de 2014.

Algunos de los Estados que tienen niveles relativamente elevados de deuda registrada, (no nada más los anteriores y en especial Quintana Roo) que se ha acumulado de manera acelerada en años recientes, también tienen una deuda

de corto plazo significativa, superior al 50% de la deuda total que reportan lo que podría implicar la existencia de riesgo de insolvencia. Vale la pena mencionar que varios de los Estados con altos niveles de endeudamiento a largo plazo, simplemente no reportan su deuda de corto plazo.

4.2. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 9º. DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL

Después de analizar la problemática anterior, se hace evidente que se tienen que tomar medidas radicales. Es curioso cómo varios observadores políticos y editorialistas señalan que con estas cifras todavía no hay peligro para la macroeconomía del país. Mencionan que al ser un porcentaje relativamente bajo de los Estados con estas grandes deudas, todavía es muy manejable en comparación con otros países. Como concediendo que todavía puede haber margen para que pudieran endeudarse otros Estados. Entonces surge la pregunta y ¿hasta cuándo va a empezar a haber peligro? Lo verdaderamente terrible y lamentable es que exista la voluntad de desviar tanto dinero, por personas que se supone que están precisamente para servir a la sociedad, a sabiendas de que los empréstitos tienen propósitos que beneficiarían a un gran número de personas.

No obstante que resultan muy loables los esfuerzos de algunos legisladores, resulta primero exagerada la forma en que se ha sobre legislado al respecto y segundo, repetitivo ya que se presentan como nuevas medidas que ya constaban en la ley o se presenta en diversas leyes la misma cuestión. De la misma manera se observa que en gran medida esta gran cantidad de reformas, por un lado es muy necesaria pero también ha representado un afán del gobierno por quedar bien ante los medios de comunicación por la gran presión de la opinión pública.

Ahora la Constitución casi se convierte en ley, incluyendo detalles que antes nunca hubiera contenido y que francamente no tendría que incluir.

Se expone la forma en la que debería quedar redactado el artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, de tal manera que nuevamente la Secretaría de Hacienda sea la que directamente garantice el pago de los Créditos. Esta medida resulta sencilla, ejecutiva y no representa el gasto excesivo que implican muchas de las medidas tomadas con la reforma hacendaria como son el que se cree un nuevo Registro Único de Obligaciones y Empréstitos, dado que el de la Secretaría de Hacienda es suficiente, simplemente se tendrá que cumplir con lo que determinen las Leyes respecto a la transparencia y seguimiento de cada Crédito. Otra reforma que repercutirá en la economía de cada estado es que se cree en cada uno un Órgano Interno de Control para lo relativo a la Deuda Interna y que la Auditoría de la Federación deba realizar auditorías periódicas en cada entidad.

A continuación se presenta el Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal y la propuesta de reforma.

Así se encuentra el primer párrafo actualmente:

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 aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas 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 o morales de nacionalidad mexicana.

Con la reforma quedaría de la siguiente manera:

Artículo 9°. Las participaciones que corresponden a las Entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, **salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades, por la Secretaría de Hacienda, a favor de las instituciones de crédito, dicho Registro tendrá un carácter constitutivo de las obligaciones.** Al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-a, fracción I, de la presente Ley, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la federación.

Con esta reforma se establece que lo que verdaderamente se necesita es afinar y puntualizar las leyes ya establecidas, en este caso el artículo 9°. de la Ley de Coordinación Fiscal, lo anterior con el fin de que la Secretaría de Hacienda tenga la facultad y obligación de ejecutar las garantías de los Créditos directamente cuando su fuente de pago o garantía sean las Participaciones que en ingresos federales les correspondan. Y la razón es muy sencilla:

Anteriormente, con la reforma de 1995, se pretendió dar más libertad y autonomía a las entidades federativas y municipios al otorgarles la facultad de hacerse cargo de pagar sus créditos y se relevó a la Secretaría de Hacienda de ejecutar los pagos de los Créditos cuando se garantizaban con la afectación de las participaciones federales que les correspondían y se decretó que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda tuviera únicamente un carácter declarativo. A lo largo de casi 20 años, se pudo observar que no fue tan conveniente, ni tan fácil, no fue el caso de todos los Estados, pero sí ocurrió en varios y en cantidades suficientes para alarmar al poder ejecutivo y entonces no solamente la Secretaría de Hacienda puede vigilar y ser autoridad, sino que ahora tendrá mucho mayor injerencia la Auditoría Superior de la Federación y ésta rendirá cuentas al Congreso. Además de que con la nueva legislación, implementada por los problemas antes señalados, se tendrá que nombrar un

órgano interno de control en cada Estado. Estas medidas sin duda representan no nada más un mayor costo económico sino que además un gran consumo de recursos humanos, organización, y logística, lo que realmente se podría evitar si se tomara en cuenta la propuesta presentada que es preventiva. Cuando la Secretaría de Hacienda se encargó de ejecutar las garantías y efectuar los pagos, nunca ocurrió algo semejante. Como tal se podría prescindir de todas las nuevas medidas anticorrupción que se han promulgado.

Se puede expresar que se hizo la prueba, no funcionó, y se retoman los cimientos anteriores, obviamente con todos los cambios en transparencia y rendición de cuentas que requieren los tiempos actuales. Eso es mejor que tener que acudir a las leyes anticorrupción y sancionatorias.

Un ejemplo que puede ilustrar esto es que si a un niño se le dan diez dulces y se le dice que solamente puede comer uno cada día, difícilmente va a hacer caso y se comerá los diez dulces porque los tiene a la mano, en cambio si se le da un solo dulce y sabe que solo cuenta con ese, definitivamente lo que no tiene no se lo va a comer.

Y así continúa el artículo...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, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá

notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del presente artículo.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos 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, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

Es importante hacer notar que el presente artículo le da toda la relevancia al Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda, por lo cual se infiere que no se necesita crear otro Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de Créditos a Estados y Municipios como se acaba de publicar en la Constitución Política ya que el mencionado anteriormente es y ha sido suficiente únicamente se tiene que hacer público para darle verdadera transparencia a todas las operaciones crediticias y que conviene que el anterior se haga público de acuerdo con la Constitución Política, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En cuanto al tema de la transparencia, es de vital importancia que en el Registro, se detalle la evolución y desarrollo de cada crédito hasta su total liquidación o bien hasta que se termine la obra, destino del mismo. Ya que se pronostica que al tener intervención o ser responsables más autoridades, será más complicado el ámbito y la competencia de cada una.

Se considera que más que una excesiva nueva legislación, que es lo que se ha venido dando, lo que verdaderamente se necesita es simplificar y puntualizar las leyes establecidas.

Alcances de esta Reforma

A pesar de que este cambio sería tan drástico y pudiera en principio parecer un retroceso, las ventajas que traería consigo serían enormes, principalmente en el ámbito económico y financiero de varios Estados. Al tener el control de la Ejecución del pago de los Créditos de las Entidades Federativas con las participaciones que en ingresos les correspondan, la Secretaría, se reivindicaría con una función que le corresponde sin necesidad de más autoridades que actúen como auditores o vigilantes de la conducta de los gobernantes. Y la razón principal es que se ha constatado y comprobado, que no hay un principio de honradez, en varios casos, al disponer de las grandes cantidades de dinero que conforman los créditos, y qué mejor que la Secretaría maneje directamente con toda la transparencia dichos recursos. No se puede abusar de lo que no se tiene.

Esta reforma desencadenaría también cambios en otras leyes y definitivamente en el Reglamento del Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal ya que la inscripción de los créditos no sería únicamente de carácter informativo sino como se ha mencionado, tendría un carácter constitutivo.

EJEMPLO DE SOBRELEGISLACIÓN.

A continuación se ilustra con un ejemplo, lo que se expresó anteriormente de que se ha dado una sobre legislación. Derivado de su análisis, resulta complicado el ver que ahora además de la Constitución Política, por lo menos cinco leyes regulan el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 73, fr. VIII, 3. El Congreso tiene facultad para:

VIII. En materia de deuda pública:

3.- Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento, los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan ... la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un **registro público único**, de manera oportuna y transparente.

Ley General de deuda pública:

Artículo 5. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

V. Llevar el Registro de la deuda del Sector Público.

Artículo 23. Las entidades acreditadas, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 27. La Secretaría de Hacienda mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública.

Artículo 28. Los titulares de las Entidades están obligados a comunicar a la Secretaría los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en estos se efectúen.

Ley General de Contabilidad Gubernamental:

Artículo 15. La Secretaría de Hacienda no podrá inscribir en el Registro de Obligaciones y Empréstitos a que se refiere el artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, las obligaciones de entidades federativas y municipios que no se encuentren al corriente con las obligaciones contenidas en esta Ley. Para tal efecto, en las solicitudes de Registro que presenten las entidades federativas y municipios deberán manifestar bajo protesta de decir verdad que cumplen con las obligaciones requeridas.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

Artículo 107. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda entregará al Congreso el informe mensual y trimestral en los siguientes términos.

- c) Un informe que contenga la evolución detallada de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos de endeudamiento interno neto.

Ley de Coordinación Fiscal:

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 aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas 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 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, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del presente artículo.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Nación:

Artículo 12. La fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto:

- I. Evaluar los resultados de la Gestión Financiera
 - a). Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de registro y contabilidad gubernamental;...

Artículo 15. Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

II. Proponer, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de Registro y Contabilidad, las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de los libros y documentos justificativos y comprobatorios de ingreso, gasto y deuda pública;...

X. 2º. Párrafo. La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a la información que las disposiciones legales consideren como de carácter reservado, confidencial o que deba mantenerse en secreto, cuando esté relacionada directamente con la... deuda pública.

XXV. Fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, renegociación, administración y pago;...

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental:

Artículo 7 fracción IX

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación

económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

Como ha quedado expuesto en torno al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Estados y Municipios, se advierten dos características, a) es muy claro que no se necesita crear un nuevo registro, debido a que el que lleva la Secretaría de Hacienda es suficiente y b) Lo lógico es que se encontraran sus características y legislación en una Ley. También resulta ilógico que la Constitución esté legislando detalles tan finos, para eso están las leyes.

CONCLUSIONES

Los llamados Ingresos del Estado, son las percepciones que éste obtiene de acuerdo a su presupuesto anual con el objeto de cubrir las necesidades sociales en un ejercicio fiscal, gracias a estos ingresos se origina una cantidad considerable de la actividad económica del país.

En ocasiones los Ingresos Ordinarios que perciben los Estados y Municipios con fondos propios, no son suficientes para llevar a cabo las obras de Infraestructura o realizar las actividades que son necesarias para el beneficio social de la población, por lo que se recurre a solicitar créditos a las Instituciones de Banca de Desarrollo o Privadas.

La Deuda Pública Estatal y Municipal, y en concreto los empréstitos o créditos que se otorgan a los Estados y Municipios para la realización de inversiones públicas productivas, es un ingreso extraordinario que resulta realmente útil cuando se hace uso de él en forma adecuada para lograr beneficios y cubrir las necesidades sociales, que con recursos propios sería imposible realizar.

El estudio de la Deuda Pública Interna no puede realizarse en forma aislada, sino que tienen que tomarse en cuenta todos los factores que forman la estructura hacendaria que la rodea y que abarca los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. De igual forma se tienen que analizar todos los factores que conforman las solicitudes de créditos tales como el cumplimiento de las condiciones suspensivas y el cumplir con el requisito de la calificación de cartera.

El sistema de participaciones y más recientemente las aportaciones federales, como mecanismo principal de distribución de facultades tributarias entre los gobiernos federales, estatales y municipales ha tenido una interesante

evolución que ha tendido a resolver las discrepancias y los problemas fundamentales del país. Lo anterior todavía no se consigue y en la actualidad, debido a varios factores ninguno de los tres ámbitos de gobierno cuenta con los recursos suficientes para financiar los servicios públicos que necesita la población.

El sistema de coordinación fiscal, generó una gran centralización de los recursos por parte del gobierno federal lo cual derivó en una enorme dependencia de los Estados y Municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales.

A partir de la reforma de 1995 a la Ley de Coordinación fiscal, se pensó que la descentralización fiscal contribuiría a la solución de esta problemática, y que se respetaría aún más la soberanía de los Estados, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejaba de garantizar directamente el pago de los créditos adquiridos y los Estados serían los responsables de su pago, lo que sí ha sucedido en varios de ellos.

Los escandalosos desfalcos que comenzaron a darse con el famoso “Moreirazo”, fueron un catalizador que originó que el Congreso, se haya apresurado a darse a la tarea de tratar de instrumentar y realizar los proyectos de reformas a las diversas leyes respectivas con el fin de resolver en todos los ámbitos el tema de la transparencia y la contabilidad gubernamental.

Conforme a este contexto durante los últimos cuatro años para resolver la cuestión de la rendición de cuentas y la transparencia se publicaron las Reformas a la Constitución, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e inclusive el Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de la Ley de Disciplina Financiera, que ha sido aprobado.

El problema que se originó, con la adquisición de cantidades excesivas de deuda por algunos gobiernos de Estados, los abusos y desfalcos no es un problema aislado, y es un problema recurrente, su solución se dará en el marco de una reforma integral, en la que tiene que ver el mejoramiento del Sistema de recaudación y distribución de los Ingresos Públicos que favorezca el equilibrio de los Poderes Federal, Estatal y Municipal, pero sobre todo se dará con una medida radical, el que la Secretaría de Hacienda retome la facultad de garantizar el pago de las Obligaciones que tengan como fuente de pago o se garanticen con las participaciones que en ingresos federales correspondan a las entidades o municipios.

Se considera que más que un exceso de legislación se necesita puntualizar las leyes ya establecidas, en este caso el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal en el que se disponga que la Secretaría de Hacienda tiene la facultad de ejecutar las garantías de los Créditos cuya fuente de pago o garantía sean las Participaciones que en ingresos federales les correspondan.

Que en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos a Estados y Municipios de la Secretaría de Hacienda, se detalle la evolución y el desarrollo de cada crédito, dotando de transparencia absoluta a este Registro y facilitando todo el proceso. Ya que se pronostica que al tener intervención o ser responsables más autoridades, será más complicado determinar el ámbito y la competencia de cada una.

Derivado de su análisis resulta complicado el ver que ahora por lo menos cinco leyes regulan el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Lo que se tiene que buscar es simplificar el proceso del crédito para todas las entidades y a la vez tener una visión transparente y clara de los montos contratados por cada una. Sin embargo se tiene que tomar una medida radical por

medio de la cual las autoridades estatales y municipales ni siquiera tengan la posibilidad de desviar los recursos y eso se lograría con la reforma al artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal, como se detalló en el capítulo anterior.

Mientras que algunos pueden ver en esta propuesta, un acercamiento al Centralismo, la realidad expuesta de la reforma hacendaria es que se han tomado medidas mucho más centralistas. Así mismo, observando los casos anteriores, en los que los gobiernos estatales han elevado sus deudas estatales a tales magnitudes en que los nietos de sus habitantes están endeudados, nos hace reflexionar y ver que para empezar a ordenar el sistema, es conveniente el tomar estas medidas radicales como primer paso hacia una reforma integral del Sistema de Coordinación Fiscal y Deuda Pública en el país, más que crear numerosas leyes, se ha creado una sobre legislación innecesaria y muy costosa.

Es importante también el homologar las Leyes de Deuda Estatales, eso sería muy benéfico en primer lugar por una cuestión de orden y en segundo ya que no habría posibilidad de excepción como es el caso de Quintana Roo, estado en el que la Ley de Deuda Estatal permite el contratar empréstitos a corto plazo sin la autorización del Congreso.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial. Vol. I, 4ta. Ed., Editorial Porrúa, México, 2001. 1003 pp.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, 20ª. Ed., Editorial Themis, México, 2008. 593 pp. (pp.98)

BAZANT, Jan, Historia de la Deuda Exterior de México, 1823 – 1946. Colegio de México, México 1995, 3ª. Edición. pp 277.

CABANELLAS DE LAS CUEVAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental. 18ª. Ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires 2006. 260 pp.

CRUZ COVARRUBIAS, Armando Enrique, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, 1ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 2012, 183 pp.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 28ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 2008. 1025 pp.

FAYA VIEZCA, Jacinto, Finanzas Públicas, 7ª. Ed. Editorial Porrúa, México, 2008, 400 pp.

GIRON, Alicia, Eugenia Correa y Benito Rey Romay, La Banca de Desarrollo hacia el inicio del Siglo XXI. Encuentro de Expertos de Banca de Desarrollo y Coordinadores, UNAM 1996, 240 pp.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México. 1ª. UNAM 1992. 278 pp.

RETCHKIMAN, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México, UNAM, 1981, 102 pp.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso, Los Impuestos y la Deuda Pública, Editorial Porrúa, México, 2000, 453. pp.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo II, 20ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999. 730 pp.

Consultas en Internet:

AMBRIZ, Agustín. Mimorelia.com 20 Noviembre de 2014. Artículo Aumenta Deuda en Quintana Roo. Consultado el 8 de julio de 2015. <http://www.mimorelia.com/noticias/mexico/aumenta-deuda-publica-de-quintana-roo-a-22-mil-mdp/154151>

Auditoria Superior de la Federación. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. Agosto de 2012. Consultada el 1 de noviembre de 2013, http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012

FRANCO, Fernando. El Economista.com.mx, 15 de febrero de 2015 consultado el 7 de julio de 2015. <http://eleconomista.com.mx/estados/2015/02/15/deuda-publica-presiona-las-finanzas-ocho-entidades>

LEYVA REUS, Jeannette, El Financiero, 12 de febrero de 2014. Consultada el 15 de febrero de 2014. En <http://www.elfinanciero.com.mx/archivo/ley-sobre-deuda-de-estados-y-municipios-en-stand-by.html>

INDETEC. Primera Convención Nacional Hacendaria, 9 de junio de 2004. Mesa VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Consultada el 10 de enero de 2014, en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/ProEjecutivas/mesa6/ct4.pdf>

DVORAKK, Fernando. ¿Para qué servirá la reforma constitucional en materia de Deuda Pública?. Sin embargo.mx, 17 de Abril de 2013, consultado el 25 de abril de 2013 en <http://www.sinembargo.mx/opinion/17-04-2013/13816>.

RAMOS, Leopoldo, La Jornada 20 de Noviembre de 2014. La Deuda de Moreira, consultado el 2 de junio de 2015.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Metodología Tradicional, Marco Analítico, Conceptos, Consultada el 1º. de junio de 2012 en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_m

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1ª. Ed. Editorial Sefirot, México, 2015.

Ley de Coordinación Fiscal, Página Web de la Cámara de Diputados, 2015.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes relacionadas, 1ª. Ed., Comentada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, México 2014.

Ley General de Deuda Pública, Página de la Cámara de Diputados, 2015
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lqdp.htm>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Página Web de la Cámara de Diputados, 2015
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Contabilidad Gubernamental, Página Web de la Cámara de Diputados, 2014.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Oxford University Press, México, 2012.

Ley de Instituciones de Crédito. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2014

Reglamento del Artículo 9º. de la Ley de Coordinación Fiscal. Página Web de la Cámara de Diputados, 2014.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015. Página Web de la Cámara de Diputados, 2015.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Página Web de la Cámara de Diputados, 2015.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>