



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA:

MARCO ANTONIO AGUIRRE URIBE

TEMA DEL TRABAJO:

**UNIFICACIÓN DE LEGISLACIONES EN MATERIA DE DEUDA  
PÚBLICA SUBNACIONAL Y MODIFICACIONES A LAS  
DISPOSICIONES ACTUALES PARA CONTROLAR SU  
CRECIMIENTO**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**



Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## ***Dedicatoria***

### ***A Dios,***

*Por permitirme llegar a este momento, por la dicha de tener a mi familia, porque a pesar de mis errores ha sido bueno conmigo.*

### ***A mis padres, Hilario Aguirre y Salustia Uribe,***

*Quienes me han guiado por el buen camino, porque aún con las adversidades nunca me han dejado sólo.*

### ***A mis hermanos Ángel, Jorge y Arlem,***

*De quienes he recibido apoyo incondicional en todo momento.*

### ***A Dulce Ávila,***

*Por su compañía, atenciones y apoyo brindados durante este tiempo.*

### ***A la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente a la Facultad de Estudios Superiores Aragón,***

*A quienes les debo mi formación profesional, la oportunidad de formar grandes amistades dentro de la facultad y conocer excelentes abogados.*

*Espero regresar a las aulas de mi FES Aragón para contribuir a la formación de nuevas generaciones, tratando de retribuir a la universidad lo mucho que me ha dado.*

*A todos, gracias.*

**UNIFICACIÓN DE LEGISLACIONES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA  
SUBNACIONAL Y MODIFICACIONES A LAS DISPOSICIONES ACTUALES  
PARA CONTROLAR SU CRECIMIENTO**

**ÍNDICE** ..... I  
**INTRODUCCIÓN**..... IV

**CAPÍTULO 1**

**GENERALIDADES DE DEUDA PÚBLICA LOCAL**

**1.1. DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA** ..... 1  
    1.1.1. Clasificación ..... 3  
    1.1.2. Conceptos generales..... 8  
**1.2. ENTIDADES PARTICIPANTES EN SU CONTRATACIÓN** ..... 11  
    1.2.1. Prácticas comunes que inducen, y en su caso ocasionan la  
    adquisición de financiamiento por parte de Estados y Municipios mexicanos  
    ..... 14  
**1.3. ESTADÍSTICA ACTUAL DE DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL** ..... 18

**CAPÍTULO 2**

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL**

**2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**  
..... 22  
**2.2. LEGISLACIONES LOCALES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA**..... 26  
    2.2.1. Ley de Deuda Pública local de Entidades Federativas..... 27

2.2.1.1. Jalisco .....	27
2.2.2. Código Financiero de Entidades Federativas .....	30
2.2.2.1. Estado de México.....	30
<b>2.3. LEY DE INGRESOS EN EL ORDEN ESTATAL .....</b>	<b>33</b>
<b>2.4. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ORDEN ESTATAL .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5. PLANES DE DESARROLLO.....</b>	<b>35</b>
2.5.1. Estatal.....	35
2.5.2. Municipal.....	36
<b>2.6. CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL DE FORMA GENÉRICA.....</b>	<b>35</b>
2.6.1. Inversión legal .....	38
2.6.1.1. Calidad y utilidad de los servicios y obras producto del adeudo .....	39
<b>2.7. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS .....</b>	<b>40</b>
2.7.1 Aportes regulatorios.....	46

### CAPÍTULO 3

#### UNIFICACIÓN DE LEGISLACIONES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL Y MODIFICACIONES A LAS DISPOSICIONES ACTUALES PARA CONTROLAR SU CRECIMIENTO

<b>3.1. PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN Y OPTIMIZACIÓN A LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL .....</b>	<b>52</b>
3.2.1. Unificación de legislaciones locales en materia de Deuda Pública ..	52

3.2.2. Contratación de la Deuda Pública Subnacional .....	54
3.2.2.1. Limitación en cuanto a su contratación .....	54
3.2.2.2. Sustitución optativa de las entidades otorgantes de financiamiento por el Gobierno Federal .....	56
3.2.3. Eficiencia en la recaudación de contribuciones locales y municipales .....	57
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>58</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA .....</b>	<b>60</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el tema de la Deuda Pública subnacional con el fin de determinar las causas y factores que contribuyen a que este tipo de obligaciones de sujeto pasivo de estados y municipios se conviertan en un grave riesgo a sus finanzas públicas, detectar ¿Qué es lo causa que estas obligaciones crezcan de forma desmedida y desproporcional entre las entidades federativas y los municipios mexicanos?; con el propósito de dar respuesta a esta interrogante y brindar medidas enfocadas a reducir gradualmente la evidente dependencia que tienen las administraciones estatales y municipales por este tipo de financiamientos, se aportan elementos inherentes a definición de terminología clave, requisitos, modalidades, variantes de contratación de obligaciones financieras, fundados en las disposiciones que al respecto contemplan las legislaciones locales vigentes, las cuales guardan gran similitud en su contenido, razón por la que se contemplan como modelo en el presente trabajo las regulaciones aplicables de los Estados de Jalisco y de México, debido a la importancia y desarrollo económico que representan, comprendiendo también estadísticas de deuda subnacional. Elementos que en conjunto permiten analizar las causas y evolución de la deuda pública hasta la actualidad y conocer de forma aproximada la situación que enfrentan actualmente los órdenes de gobierno respecto de este problema que ha comenzado a salir del control de administraciones municipales, estatales y de la propia Federación.

Por lo que refiere al contenido de la Constitución Federal, es necesario analizar las recientes reformas que le han sido efectuadas como respuesta al problema de sobreendeudamiento observado en los últimos años, mismas que se tradujeron en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

En ese sentido, el fin que persigue el presente trabajo se centra en la propuesta de unificar las regulaciones locales vigentes que norman la materia de Deuda Pública de Estados y Municipios mexicanos, generalizando al orden nacional los principios, características y parámetros que rijan los elementos sustantivos y adjetivos inherentes al tema, de modo que al otorgar vigencia a un sólo cuerpo normativo para estos órdenes de gobierno y los respectivos entes sobre los que a su vez tienen control, no se consientan contradicciones, vacíos legales o posibles variantes que algunos de esos cuerpos normativos pudieran contemplar con el propósito de permitir adquirir mayores obligaciones aún en contra de su sanidad financiera; factores de crecimiento de deuda que preocupan en razón de los alarmantes resultados que apuntan al endeudamiento desmedido e insostenible que se agrava con las evasiones parciales de cumplimiento de obligaciones contributivas por parte de los ciudadanos y de las facultades de *ius imperium* otorgadas a los entes de Administración Pública, relativas a la recaudación de recursos propios.

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se utilizaron los métodos de investigación deductivo, analógico, discursivo, sistemático y crítico.



## CAPÍTULO 1

### GENERALIDADES DE DEUDA PÚBLICA LOCAL

#### 1.1. DEFINICIÓN DE DEUDA PÚBLICA

Son muchos los investigadores que tratan la definición y lo que implica el tema de la Deuda Pública estudiado desde distintas disciplinas, ya sea desde el aspecto legal o económico, considerando en cada uno los aspectos positivos y negativos que resultan de la misma, al respecto, el ex funcionario público del Municipio de Tonalá, Jalisco, Salvador Santana Loza la define como el “Conjunto de obligaciones contraídas por un Estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito”,<sup>1</sup> definición que atañe a la deuda nacional como subnacional en la que se identifican los elementos centrales como los son las obligaciones contraídas por un Ente Público en uso de sus funciones, por medio de un crédito.

Por lo que respecta al ámbito económico, el también funcionario público en Tijuana, Baja California y Doctor en Finanzas Víctor López, define a la Deuda Pública tomándola desde el punto de vista crediticio, y a este último como “...un acto de confianza que se da entre el gobierno que requiere dinero para realizar sus proyectos y la sociedad, que cuenta con ahorros suficientes y que está dispuesta a prestarlos en forma voluntaria, a cambio de una ganancia futura. De esta forma los gobiernos son los receptores de los recursos financieros frescos y a cambio prometen, mediante ciertos instrumentos legales (contratos, fideicomisos, títulos de crédito) a pagar el capital e intereses derivados de esta obligación en un cierto plazo”,<sup>2</sup> esta definición trae consigo el

---

<sup>1</sup> SANTANA LOZA, Salvador, La Hacienda Pública Municipal, “Hacienda Municipal”, Núm. 47, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1994, pp. 40-41.

<sup>2</sup> LOPEZ CAMACHO, Víctor Adán, Deuda Pública de Estado y Municipios: Una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2003, p. 29.

objeto de la obligación y su condición consistente en una ganancia futura a favor de los acreedores.

Bajo esa tesis, citando la definición que propone el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., puede entenderse por deuda subnacional "...a todas las obligaciones de pasivo, contraídas directa o indirectamente, de corto, mediano o largo plazo, derivadas de financiamientos, independientemente del instrumento de contratación, a cargo de los estados, de la Ciudad de México y de los municipios...",<sup>3</sup> definición que contempla los elementos de temporalidad que definen condiciones y características que más adelante se pasarán a precisar, además incluye aquellas obligaciones que contraiga la Ciudad de México, como nueva Entidad Federativa.

Para finalizar, es importante precisar cómo la define la legislación, en este caso la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios contempla en la fracción VII, del artículo 2, lo siguiente:

VII. Deuda Pública: cualquier financiamiento contratado por Entes Públicos;

(...)

Por lo que respecta a lo establecido en la ley que se comenta, esta se limita a enunciar sus componentes principales en razón que la misma regula el tema punto por punto en el contenido de sus artículos. En consecuencia, la Deuda Pública federal y subnacional o local, se basan en mismos supuestos centrales, relativos al financiamiento de Entes Públicos, pero que en este caso, que tengan que ver con administraciones locales.

---

<sup>3</sup> IMCO, Staff, Reporte Deuda Subnacional. Finanzas Públicas, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2016. Agosto 2016. [En línea]. Disponible: [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte\\_Deuda\\_Subnacional-Documento.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte_Deuda_Subnacional-Documento.pdf). 10 de agosto de 2016. 23:00 PM.

Es importante precisar que la Deuda Pública constituye una poderosa herramienta que complementa los recursos financieros de una administración pública ya sea de los órdenes Federal, Estatal o Municipal, que permite que proyectos de obra o servicios específicamente delimitados en la ley puedan desarrollarse correcta y completamente, y que a *contrario sensu*, a falta de este tipo de financiamientos difícilmente podrían llevarse a cabo grandes proyectos por la administración pública.

En resumen, esta herramienta conocida como Deuda Pública debe ser utilizada para aumentar el alcance de proyectos destinados a inversión pública productiva.

### **1.1.1. Clasificación**

La Deuda Pública puede estudiarse desde distintos puntos, para el investigador Benjamim Retchkiman, en términos generales "...se clasifica por su origen de externa e interna. Por el pazo de amortización se divide en corto o largo plazo. Por el tipo de acreedor externo, en deuda contratada con organismos financieros internacionales, multilaterales o bilaterales; y bancos privados o transnacionales. Algunos autores señalan la forma de emisión...",<sup>4</sup> por lo que refiere a la clasificación que da el autor, cabe mencionar que se ha prohibido constitucionalmente el endeudamiento externo (internacional) a Entidades Federativas y Municipios, por lo que en los niveles de gobierno que interesa a este tema, su origen sólo puede ser uno: interno.

Por lo que hace a las formas de clasificación señaladas en la cita anterior y diversas contempladas en legislaciones locales como son el Estado de México y Jalisco, se desglosan de la siguiente forma:

---

<sup>4</sup> RETCHKIMAN KIRK, Benjamim, Teoría de las finanzas públicas, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p.255.

El artículo 3º de la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios establece:

**Artículo 3º.-** Las obligaciones crediticias que contraigan las entidades públicas podrán derivarse de:

- I. Los actos y contratos en los que se determine el pago a plazos, independientemente de la forma en que se les documente;
- II. La suscripción de títulos de crédito; y
- III. Las garantías que otorguen para el cumplimiento de los actos señalados en las fracciones anteriores.

A su vez, la legislación aplicable en el Estado de México, es decir, el Código Financiero del Estado de México, establece en el artículo 257:

**Artículo 257.-** Se entiende por financiamiento, la contratación de créditos, empréstitos, refinanciamientos, reestructuraciones o préstamos derivados de:

- I. La suscripción, emisión, canje o modificación de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos.
- II. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados en la fracción anterior.

En ese sentido, *los financiamientos pueden derivar por instrumentos de emisión como:*

*Títulos de crédito:* De acuerdo con el artículo 5º de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, son los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna.

Por lo que refiere al tema, son créditos otorgados a un gobierno por instituciones de crédito que generan al receptor la obligación de restituirlos, adicionados con interés a cierto plazo, (pueden ser instrumentados mediante pagares, contratos o créditos de avío o refaccionario).

*Emisión de bonos de Desarrollo:* Son "...títulos de crédito denominados en pesos o en Unidades de Inversión (UDI's), que consignan la obligación directa e incondicional del Gobierno Federal a liquidar una suma de dinero; con cortes periódicos de cupón y tienen como objetivo ayudarlo a financiar proyectos de inversión de largo plazo..."<sup>5</sup>. El Estado los coloca entre el público inversionista, recibiendo a cambio un precio cierto y asumiendo la contraprestación de reembolso de su importe más una prima en un plazo determinado. Son emitidos por el Gobierno Federal (Bondes D, Udibonos, BPA182, BPAG91, entre otros).

*Certificados Bursátiles:* Son "...títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales..."<sup>6</sup>. En este caso, son títulos de deuda emitidos en serie, al amparo de un programa para que circulen en el público inversionista.

Con lo anterior, es necesario aclarar que son los instrumentos de deuda, al respecto, el Banco de México los define como "...documentos necesarios para hacer válidos los derechos de una transacción financiera, que representan el compromiso por parte del emisor (en este caso la entidad) de pagar los recursos prestados, más un interés pactado o establecido previamente, al poseedor del título (o inversionista), en una fecha de vencimiento dada".<sup>7</sup>

Se anexa como tabla 1, la clasificación de los instrumentos del mercado de deuda en México por tipo de emisor.

*Contratos:* Acorde a lo establecido por el artículo 7.30 del Código Civil para el Estado de México, es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.

---

<sup>5</sup> INSTRUMENTOS, El portal Único del Gobierno. [En línea]. Disponible: <http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BURS%C3%81TIL/Descripci%C3%B3n/Paginas/Instrumentos.aspx>. 25 de febrero de 2016. 18:00 PM.

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> SISTEMA FINANCIERO, BANCO DE MÉXICO. [En línea]. Disponible: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>. 26 de febrero de 2016. 22:00 P.M.

En este rubro, los contratos que se estilan con mayor frecuencia son los de arrendamiento en que se otorga el uso o goce temporal de un bien a una Entidad Pública por un plazo de terminado y sin obligación de compra al final. Ha resultado una herramienta novedosa, aunque propiamente no se reconoce como deuda (deuda fuera de balance), en razón de que no implican un movimiento inmediato de efectivo.

*Por la forma en que se integra la Deuda Pública de Estados y Municipios*, los artículos 259 y 2º del Código Financiero del Estado de México y de la Ley de Deuda Pública del Estado De Jalisco y sus Municipios, respectivamente establecen que puede ser:

*Directa:* Se contrata de forma directa por el Ente Público (Estado o Municipio).

*Indirecta:* La contratan organismos públicos descentralizados como son empresas de participación mayoritaria y fideicomisos en que el fideicomitente sea el Ente correspondiente a la Entidad o Municipio.

*Contingente:* Contraída por los Ayuntamientos o el Gobierno del Estado como aval o deudor solidario de las entidades públicas descentralizadas y de este último en favor del Ayuntamiento; o aquellas que dependen de un acontecimiento futuro imprevisto.

Por cuanto hace a *la vigencia de la Deuda Pública local*, si bien las disposiciones locales de Jalisco y Estado de México no contemplan disposiciones específicas, de los artículos 6 y 268, se desprende respectivamente:

**Artículo 6º.-** No constituirán deuda pública estatal o municipal, las obligaciones directas a corto plazo que se contraigan para solventar necesidades urgentes, producto de circunstancias extraordinarias e imprevisibles, siempre que su vencimiento y liquidación se realicen en el mismo ejercicio anual para el cual fueron contratadas...

**Artículo 268.-** La contratación de obligaciones directas a corto plazo, no formará parte de la deuda pública, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

(...)

II. El plazo de su vencimiento no rebase 90 días naturales.

En sentido de lo transcrito, se concluye *a contrario sensu*, que el periodo de vigencia que delimita a las obligaciones contraídas por administraciones locales únicamente especifica un plazo:

*A corto plazo:* Préstamos que se obtienen o son exigibles a plazo de pago igual o menor a un año (durante el ejercicio fiscal).

Ante la ausencia de determinación textual de otro plazo en las legislaciones locales de Entidades Federativas que establecen el mismo criterio, Fauzi Hamdan, autor de doctrina referente a deuda externa señala: "...la deuda pública es a corto, mediano y largo plazo. Cuando la deuda es a corto plazo se le denomina también con el nombre de "deuda flotante" y es aquella en que el pasivo es exigible dentro del mismo ejercicio fiscal en el que se asume la obligación; si no se cubre dicho pasivo afecta ejercicios fiscales subsecuentes reportándose como adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas).

Una deuda es considerada a mediano plazo cuando no excede de cinco años y, es de largo plazo, cuando se contrata de cinco años en adelante".<sup>8</sup> Por ende, la contratación de Deuda Pública se hará dependiendo del tipo de financiamiento que se requiera, las circunstancias que la originen y las posibilidades que tenga en ese momento el Ente Público contratante.

Adicionalmente, puede clasificarse *por su garantía*; en ese tenor, la legislación local de Jalisco y Estado de México establecen centralmente:

---

<sup>8</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi. Aspectos de la deuda externa. Aspectos jurídicos de la deuda pública. Teoría y práctica, 1990. [En línea]. Disponible: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1752/7.pdf>. 2 de marzo de 2016. 10:50 AM.

*Con garantía:* Es el financiamiento con respaldado por medios que hacen efectiva seguridad del cumplimiento de la obligación.

En este caso, con la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la garantía puede otorgarse por medio del aval del Gobierno Federal, afectando participaciones federales que les correspondan. Se puede denominar como *Deuda Garantizada o Fideicomiso Maestro*, en el que se destinan para el pago de las obligaciones contraídas, aquellas participaciones Estatales o Federales que corresponden al Ente; o bien, garantizar el crédito con la obra producto del financiamiento.

*Sin garantía:* Financiamiento sin respaldado por medios que hacen efectiva seguridad del cumplimiento de la obligación.

### **1.1.2. Conceptos generales**

Indistintamente del orden de gobierno, la finalidad primordial de la administración pública consiste en satisfacer las necesidades de sus gobernados, proporcionándoles obras y servicios necesarios para ello, pero teniendo la obligación de mantener solvente y en buen funcionamiento a su respectiva hacienda. En esas circunstancias la administración no puede hacer uso de recursos con los que no cuenta o no están contemplados en su presupuesto de egresos para el correspondiente ejercicio fiscal, puesto que el artículo 117, específicamente en su fracción VIII de la Constitución Federal, establece que aquellas obligaciones que conformen la Deuda Pública de Estados y Municipios estarán destinadas únicamente al financiamiento de inversiones públicas productivas; a su refinanciamiento o reestructura, que en forma directa o mediata generen recursos públicos.

Este tipo de administraciones deberán llevar la ejecución de proyectos de inversión y desarrollo, acordes al respectivo plan de desarrollo que al efecto



formule la administración para el periodo de gobierno; ya sea Estado o Municipio, en donde de cierta forma marcan los parámetros de inversión como es el caso de infraestructura vial, energética, hidráulica, etc., considerando como se ha dicho, las necesidades de la población.

Ahora bien, en México la regulación de esta materia está a cargo de los Congresos locales siempre que cumplan con los preceptos constitucionales establecidos para tal fin, de ahí que el integrante del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), José Candelario Uribe Gómez señale "...las atribuciones en materia de endeudamiento del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de las autoridades municipales están establecidas en las constituciones locales",<sup>9</sup> de manera que es el poder legislativo de cada Estado el encargado de establecer los mecanismos y autorizar lo referente a la adquisición de deuda del orden Estatal y de los Municipios que se encuentran dentro de su jurisdicción territorial como resultado del *principio de unidad* o de *concentración de las finanzas estatales*, que en términos de reconocida jurisprudencia los define medularmente "...conforme al cual el régimen atinente a la deuda adquirida por el Estado comprende también a la administración descentralizada...",<sup>10</sup> por lo que todo lo inherente a materia de Deuda Pública debe estar previsto en sus respectivos presupuestos de ingresos y con base en ello, fijar dentro de la Ley de Egresos los recursos destinados a cubrir la deuda por ejercicio fiscal, como lo establece la normatividad local de las Entidades Federativas; esto como ya se mencionó debe estar ajustado al contenido de la Constitución Federal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades

---

<sup>9</sup> URIBE GOMEZ, José Candelario, Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1994, p. 93.

<sup>10</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXXII, Noviembre de 2010. Tesis de Jurisprudencia, página: 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.

Federativas y los Municipios, relativas a responsabilidad hacendaria y financiera para el manejo sostenible de las finanzas públicas.

Por consiguiente, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a efecto de profundizar en el presente trabajo, es necesario comprender conceptos esenciales como:

*Balance presupuestario:* La diferencia entre los ingresos totales incluidos en la Ley de Ingresos y los gastos considerados en el Presupuesto de Egresos, exceptuando la amortización de la deuda.

*Deuda contingente:* Financiamiento sin fuente o garantía de pago definida.

*Deuda Estatal garantizada:* Financiamiento a Estados y Municipios con garantía del Gobierno Federal.

*Endeudamiento neto:* Resultado de restar a las contrataciones las amortizaciones pagadas en un ejercicio fiscal. Hay endeudamiento neto cuando en un ejercicio fiscal la contratación es superior a la amortización.

*Endeudamiento autorizado:* Monto de endeudamiento autorizado en la Ley de Ingresos o en sus modificaciones para el ejercicio fiscal correspondiente.

*Entes Públicos:* Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos de Entidades Federativas, Municipios, así como cualquier ente sobre el que Entidades Federativas y Municipios tengan control.

*Financiamiento:* Operación constitutiva de un pasivo a cargo de Entes Públicos y derivada de un crédito, empréstito o préstamo.

*Gasto etiquetado:* Erogaciones realizadas por Entidades Federativas y Municipios con cargo a transferencias federales etiquetadas.

*Ingresos de libre disposición:* Se componen por Ingresos locales, participaciones federales y recursos provenientes del Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas, no destinados a un fin específico.

*Reestructuración:* Modificar cualquier condición de la deuda con el acreedor existente, con o sin intención de novarla.

*Refinanciamiento:* Contratar un nuevo crédito para amortizar deuda existente, con la finalidad de garantizar las mejores condiciones de crédito.

*Techo de financiamiento neto:* Límite de financiamiento neto anual que podrá contratar un Ente Público, con fuente de pago de ingresos de libre disposición.

*Unidades de inversión:* Unidades de valor basadas en el incremento de los precios y usadas para solventar las obligaciones de créditos hipotecarios o actos mercantiles, de los cuales se publica su valor en el Diario Oficial de la Federación, para cada día del mes.

Aunque son numerosos los términos utilizados por la Ley de Disciplina Financiera, los anteriores son necesarios para comprender las variantes y puntos medulares de la Deuda Pública local.

## **1.2. ENTIDADES PARTICIPANTES EN SU CONTRATACIÓN**

En primer término, las autoridades participantes en el tema son el Ejecutivo y Legislativo del respectivo orden de gobierno; ahora bien algunos autores señalan algunas otras autoridades como lo refiere la investigadora perteneciente al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Chapoy Bonifaz quien indica "...son autoridades en materia de deuda pública el Congreso del Estado, la Secretaría de Finanzas y los Ayuntamientos, y en algunas también el Comité Técnico de Financiamiento o el organismo que cumpla sus funciones independientemente

del nombre con el que se le conozca...".<sup>11</sup> A mayor abundamiento los *Entes Públicos facultados como autoridad* por los cuerpos normativos de deuda local tomadas como modelo (Estado de México y Jalisco), actúan de acuerdo a la siguiente clasificación y atribuciones generales:

De conformidad con los artículos 262 y 11 de las legislaciones del Estado de México y Jalisco, respectivamente, es competencia de la *Legislatura local*, autorizar entre otros: montos máximos de contratación, afectación en ingresos o derechos como garantía de pago, montos de endeudamiento adicionales, que el Estado se constituya como garante de terceros (Municipios).

Del mismo modo, en los diversos 263 y 12, respectivamente, es competencia del *Ejecutivo local* entre otras: Solicitar al congreso autorización para contratar empréstitos, asesorar y apoyar a los municipios, analizar y otorgar, previa autorización del legislativo, el aval por las obligaciones de pasivo que contraigan sus Municipios, operar el Registro de Deuda Pública, refinanciar o reestructurar créditos, solicitar a las Entidades Públicas información sobre sus operaciones financieras y el estado que guarda su Deuda Pública, dar informes de cuenta pública, entre otras.

Por otra parte, los artículos 264 y 13 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como de la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es competencia del *Ayuntamiento*, entre otros: Celebrar contratos, convenios y demás instrumentos legales relacionados con la Deuda Pública, reestructurar créditos adquiridos como deudor directo o responsable solidario, constituir por sí o con apoyo del Ejecutivo Estatal las garantías y fuentes de pago, afectando sus ingresos.

Es de destacar que los anteriores entes de derecho público participan directamente en la contratación de deuda, independientemente si el

---

<sup>11</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. La Deuda Pública Opción de Financiamiento a Nivel Local. Boletín de Derecho Comparado. Número 101, 201. [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/101/art/art2.htm#N16>. 15 de marzo de 2016. 12:00 AM.

financiamiento es o no a su causa, toda vez que pueden solicitar financiamiento distintos entes públicos que estén bajo su control, pero que carecen de participación directa para efectos de deuda.

A su vez, para la obtención de financiamiento los Entes Públicos podrán sujetarse a obligaciones en términos del artículo 18 de la ley local de Jalisco; ante la ausencia de disposición expresa en la diversa legislación que se ha tomado como referencia, con las siguientes *instituciones acreditantes*:

*Instituciones de banca de desarrollo*: Entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo es facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, en su caso. En la actualidad algunas instituciones son: el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), Nacional Financiera, S. N. C. (NAFIN), entre otras.

*Instituciones financieras y auxiliares de crédito*: Instituciones que captan, administran y canalizan el ahorro de las personas hacia la inversión; comprende entre ellas a las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple, casas de bolsa, etc. Generalmente las instituciones bancarias destinan un departamento administrativo comúnmente llamado *banca de gobierno*, para la atención de las necesidades de los gobiernos.

*Proveedores*: Con personas o empresas, con la cuales la administración pública se abastece de material para el adecuado ejercicio de sus funciones; siempre que dichos proveedores estén reconocidos ante las autoridades competentes y funcionen de acuerdo a la legislación aplicable.

*Público en general*: Cuando la administración opta por la emisión de bonos o certificados, cuyo modo de operación es mediante compra venta, su adquisición es obligatoriamente de público inversionista mexicano.

En años recientes, se ha venido utilizando un nuevo mecanismo de contratación que se conduce mediante esquema de Asociación Público Privada (APP's), bajo proyectos de prestación de servicios, las cuales, en términos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO A. C.) representa "...en respuesta al nuevo contexto económico que enfrentan las entidades federativas y los municipios, los gobiernos han comenzado a implementar mecanismos de colaboración público privada para allegarse de recursos y estar en condiciones de prestar servicios a la población. Sin embargo, la contratación de APP'S genera una carga económica que en última instancia se traducirá en una obligación de pago a cargo del erario público...",<sup>12</sup> asociaciones que generan gran riesgo económico al representar obligación para con la población como para los terceros asociados y acreedores, pero que sin duda alguna ofrece un gran aporte financiero en caso de que el proyecto (servicio) resulte exitoso.

### **1.2.1. Prácticas comunes que inducen, y en su caso ocasionan la adquisición de financiamiento por parte de Estados y Municipios mexicanos**

Los órdenes de gobierno Estatal y Municipal cuentan con un amplio sistema legal que les otorga los medios para percibir y recaudar por concepto de fuentes ordinarias aquellas contribuciones a cargo de los gobernados que representen ingresos de libre disposición para la administración, con el objeto de cubrir en parte aquellas erogaciones necesarias para el correcto funcionamiento administrativo. Dichas fuentes ordinarias pueden ser recaudadas por concepto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, usos, aprovechamientos, licencias, explotación de bienes de dominio público, etc., dependiendo del orden de gobierno, o en su caso por concepto de multas, sanciones, recargos o indemnizaciones. En ese sentido, la propia Constitución Federal contempla al Municipio en el artículo 115, y específicamente en el apartado III, establece aquellas funciones y servicios públicos que tendrá a su

---

<sup>12</sup> IMCO, Staff, *op. cit.* p.5

cargo, donde si bien es cierto, no se establece un gravamen o tarifa de cobro, es el Ayuntamiento o bien la propia Entidad Federativa a la que pertenezca el encargado de establecerlo, dependiendo del tipo de contribución; funcionan como ejemplos el cobro por conexión y derechos de agua potable o drenaje, funcionamiento de mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, licencias de funcionamiento para establecimientos comerciales, derechos sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, traslación y mejora de los inmuebles, que pueden recaudar las administraciones de ese orden de gobierno de forma independiente a las percepciones obtenidas por concepto de participaciones y transferencias del Gobierno Federal y en su caso de la Entidad Federativa a la que pertenezcan.

Por otra parte, la Constitución Federal establece en la fracción XXIX del artículo 73, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar contribuciones en determinadas materias, entendiéndose que todo lo que no se comprenda dentro de éstas limitaciones puede ser regulado localmente por los Congresos estatales, empero cuidando coordinadamente con los otros órdenes de gobierno evitar la doble tributación respecto una misma carga sobre los contribuyentes; en este caso los gravámenes pueden consistir en licencias de conducir, impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal y al igual que en el orden Municipal pueden ser demás contribuciones derivadas de derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos y sus respectivos accesorios, independientemente de las percepciones derivadas por concepto de participaciones y transferencias que a su vez reciben del Gobierno Federal.

Sin embargo, en contravención a lo anterior, los órdenes de gobierno en comento desaprovechan en muchos de los casos la facultad tributaria con que cuenta el Estado en términos generales, provocando con ello la ausencia de control interno en órganos de la administración que se refleja en la fiscalización; y como consecuencia o complemento de ésta ausencia, las presunciones dirigidas a las administraciones Estatales y Municipales, en sentido de que

cuentan con *malas o deficientes administraciones* que impiden la captación de ingresos de libre disposición, provocando la tributación de forma deficiente, y en determinados aspectos casi nula. En ese sentido se han pronunciado varios investigadores, al respecto Miguel Carbonell refiere “Varios informes de la OCDE han advertido desde hace años que los municipios desaprovechan fuentes de ingresos locales que han dado buenos resultados en otros países, pero que en México se desperdician porque no hay la voluntad suficiente en los propios municipios para cobrar los impuestos respectivos. Eso sucede, en muchos casos, con el predial y el impuesto por el suministro de agua; muchas personas no pagan esos tributos debido a que la negligencia municipal favorece la evasión”.<sup>13</sup> Problemática que repercute negativamente en las finanzas públicas.

De igual modo, se señala como práctica ocasional de la integración de los órganos que componen el sistema administrativo, por la común presunción de que el *personal carece de adecuada formación o capacitación* dependiendo de la función o cargo desempeñado para lograr eficientemente la ejecución de sus funciones, pensando esto el citado funcionario del INDETEC, Salvador Santana Loza establece “...pudiera afirmarse que la escasez de los recursos derivados de la aplicación de la ley de ingresos municipales se debe a dos causas principalmente: a) Ausencia del poder tributario del gobierno municipal y b) Poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal”,<sup>14</sup> y derivado de esta ausencia de recaudación de ingresos propios es que se opta independientemente de las participaciones recibidas por parte de otros niveles de gobierno, a la contratación de la deuda como medio de rescate para sufragar gastos, a los cuales no es posible hacerles frente.

---

<sup>13</sup> CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. El Desastre Municipal. Hechos y Derechos, Revista Electrónica de Opinión Académica. Número 13 Enero – Febrero, 2013. [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/13/art20.htm>. 22 de marzo de 2016. 20:07 PM.

<sup>14</sup> SANTANA LOZA, Salvador, Reflexiones y Alternativas Sobre el Federalismo Fiscal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. números 48, 49 y 50, Año 1995, p. 32



A estos problemas equiparables a ambos niveles de gobierno (Estatad y Municipal), se suma la aplicación del *financiamiento público irresponsable*, que inicia con la contratación a altas tasas de interés y culmina generando deudas cuantiosas heredadas a subsecuentes administraciones ante la imposibilidad de liquidarlas durante la administración que las adquirió.

Por último, la presunción de *corrupción*, común en los tres órdenes de Gobierno en México, muchas veces señalado por investigadores, como es el caso de Miguel Carbonell, quien indica “El robo a las arcas municipales sigue siendo una tradición inveterada de la que se habla y se sabe mucho, pero contra la que se hace muy poco o nada. Y a eso hay que sumar el escándalo de las deudas municipales, gracias a las cuales muchos pequeños políticos locales han pavimentado (con dinero ajeno) sus carreras políticas y han ensanchado considerablemente su patrimonio”,<sup>15</sup> problema criticado no sólo en el orden municipal.

Por lo expuesto, y en concordancia con lo argumentado por el investigador Víctor Paniagua, en sentido que “...puede decirse que el control interno es el sistema nervioso de la entidad y que de lo adecuado del mismo dependerá en gran parte su presente y futuro en los aspectos administrativo, contable y financiero...”,<sup>16</sup> es que ante la ausencia de control en materia financiera se hace uso de ingresos extraordinarios, aclarando que la Deuda Pública no es contraproducente siempre que sea contratada de forma controlada, responsable y aplicada a *inversión pública productiva viable*.

Ahora bien, como consecuencia a los problemas descritos en líneas anteriores, el Legislativo Federal, en el año 2008 formuló la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera respecto de la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de Gobierno; constituyendo un avance significativo en gestión,

---

<sup>15</sup> CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *op. cit.*

<sup>16</sup> PANIAGUA BRAVO, Víctor, *Sistema de Control Presupuestario*, 4a. ed., Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1993, p. 16.

transparencia y rendición de cuentas en ingresos y egresos de recursos en términos amplios, de las transferencias del Gobierno Federal a los otros órdenes de gobierno y de las obligaciones financieras adquiridas por Estados y Municipios, que si bien logró mayor control en la contabilidad comparado con el que se tenía en ese momento, no se ha logrado cumplir totalmente de acuerdo a diversos análisis como refieren los investigadores Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, asociados de la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF, A.C.), quienes concluyen que “A partir de mediados de la década pasada, la deuda subnacional en general, experimentó un crecimiento significativo al multiplicarse prácticamente por tres entre 2005 y 2012”,<sup>17</sup> más, si bien la ley en comento evitó en gran medida posibles desastres económicos, no lo hizo con los elevados endeudamientos que se contrajeron.

### **1.3. ESTADÍSTICA ACTUAL DE DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL**

Es importante precisar que las estadísticas en que se basa la presente investigación corresponden a publicaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como de investigaciones y artículos publicados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.

De los datos publicados por la Auditoría Superior de la Federación al mes de agosto de 2012, se desprende que “La deuda municipal registró un monto de 44,124.7 mdp (sic) al cierre de 2011, lo que significó un aumento de 21,388.9 mdp (sic) respecto a los 22,735.8 mdp (sic) de 2008 y una variación real de 69.4% en el periodo. De la deuda subnacional total por 390,777.5 mdp (sic) en 2011, la de los municipios representó el 11.3%”,<sup>18</sup> afirmando que la deuda se duplicó durante el periodo de tiempo que comprende una administración

---

<sup>17</sup> HURTADO, Carlos, et al., Deuda Subnacional: Un Análisis Del Caso Mexicano, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C., México, 2013, p.17.

<sup>18</sup> ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. [En línea]. Disponible: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf). 01 de marzo de 2016. 1:35 AM.

Municipal; y continua estableciendo "...la deuda municipal se concentró principalmente en 566 municipios de 10 entidades federativas, equivalente al 74.9% del saldo total municipal",<sup>19</sup> de los cuales se señalan en la tabla 2, los 22 Municipios con mayor deuda registrada hasta ese periodo, misma que obra agregada en el apartado de anexos.

Por lo que hace a datos recientes, el Instituto Mexicano para la Competitividad, Asociación Civil (IMCO A. C.), indica "Al primer trimestre de 2015 el saldo de la deuda de las entidades federativas (sic) y los municipios (sic) en su conjunto ascendió a 510,030.8 millones de pesos",<sup>20</sup> con lo que el crecimiento de la deuda subnacional en comparación a los datos de los tres años anteriores se incrementó en 119, 253.3 millones de pesos, en donde los Municipios mayormente endeudados para ese año correspondían a Tijuana, con 2,547.9 millones de pesos, Guadalajara, con 2,387.9 millones de pesos y Monterrey, con 2,028.7 millones de pesos. Se inserta en el apartado de anexos la tabla 3, los 20 Municipios con mayor deuda registrada hasta ese periodo.

Al mes de junio del año 2016, reportes de la misma asociación indican "...podemos observar que la deuda se reduce respecto del mismo periodo del año anterior, al pasar de 55,650.40 (sic) a 53,236.10 mdp, (sic) una caída de 2,414.30 mdp (sic) que representa una tasa de crecimiento real de -6.7%."<sup>21</sup> Avance visto sólo en el orden municipal, no así en estatal.

Ahora, en relación a las Entidades Federativas, de acuerdo con la publicación de la Auditoría Superior de la Federación "De 2008 a 2011 las variaciones reales con los montos más altos se presentaron en 11 entidades: Campeche (2,420.5%); Coahuila (1,639.2%); Tamaulipas (552.9%); Morelos (412.9%); Zacatecas (406.0%); Quintana Roo (312.4%); Nayarit (213.7%);

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>20</sup> DIAZ, Diego. Deuda Pública en los Estados, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. 2015. [En línea]. Disponible: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/). 22 de marzo de 2016. 18:00 PM.

<sup>21</sup> IMCO, Staff, *op. cit.* p. 19.

Yucatán (199.1%); Veracruz (165.9%); Chihuahua (139.9%), y Baja California Sur (114.9%)”.<sup>22</sup> Se inserta la tabla 4 con datos generales como complemento.

En cuanto al estudio del multicitado IMCO, A.C., con datos registrados hasta 2015, el monto máximo de deuda corresponde al Distrito Federal, hoy Ciudad de México, con 65.8 miles de millones de pesos, Nuevo León con 56 miles de millones de pesos y Chihuahua con 41.3 miles de millones de pesos. Se anexa como tabla 5, la totalidad de deuda registrada por Entidad Federativa.

En ese sentido, datos recientes aportados al mes de junio del año 2016 por el mismo instituto establecen “...podemos notar que el incremento de la deuda subnacional observado durante el último año se atribuye únicamente a los gobiernos estatales y sus organismos cuya deuda pasó de 456,068.7 mdp (sic) en junio de 2015 a 476, 482.6 mdp (sic) en junio de 2016...”.<sup>23</sup> Se inserta en el apartado de anexos como tabla 6 la relación de montos que componen las obligaciones crediticias de entidades federativas y sus respectivos organismos, y como Anexos 7 y 8 las gráficas elaboradas por el IMCO, A. C., que muestran la composición de la deuda subnacional hasta el año 2016.

Es importante mencionar que los datos de Deuda Pública referidos anteriormente son aportados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es quien registra las obligaciones de Estados y Municipios que cuentan con garantía del Gobierno Federal, sin contemplar en ella los pasivos de corto plazo, contingentes, ni obligaciones sin garantía de la Federación, tal como reitera la Auditoría Superior de la Federación al señalar “...con información preliminar sobre este endeudamiento proporcionado a las autoridades financieras por los propios intermediarios financieros, además de la proveniente de la emisión de valores, situó dicha cifra en 363,422.0 mdp; (sic) esto es, 15.6% superior a lo manifestado en el Registro a cargo de la SHCP. El CESF reconoció que esa diferencia obedecía a que los estados y municipios sólo

---

<sup>22</sup> ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, *op. cit.* p. 11.

<sup>23</sup> IMCO, Staff, *op. cit.* p. 19.

están obligados a registrar los endeudamientos que generan afectación a sus participaciones.”<sup>24</sup>

En consecuencia, resulta válido afirmar que los niveles de Deuda Pública subnacional que se conocen hasta ahora son sólo una parte de la deuda total actual, en razón de que se carece de registros completos y ciertos de la composición de Deuda Pública inherente a las administraciones estatales y municipales.

---

<sup>24</sup> INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. [En línea]. Disponible: [http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011\\_0124\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0124_a.pdf). 05 de marzo de 2011. 20:55 PM.

## CAPÍTULO 2

### RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA LOCAL

#### 2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El principal sustento jurídico de la Deuda Pública se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos del constitucionalista Ignacio Burgoa "...es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados"<sup>25</sup>. Así, la Constitución Federal contempla a la deuda subnacional en los apartados 3 y 4 de la fracción VIII, del artículo 73, así como de la fracción VIII, del diverso 117, de la siguiente forma:

**"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

**VIII.** En materia de deuda pública, para:

(...)

**3o.** 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..."

---

<sup>25</sup> Vid. BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, cuarta edición, Porrúa, México, 1979, p. 300.

Precepto que prevé el establecimiento de lineamientos generales de adquisición de deuda, diagnóstico y medidas de fortalecimiento de finanzas públicas, en adición a las múltiples legislaciones locales de la materia, mismas que comparten en la mayoría de sus artículos similares términos; al respecto, el apartado cuarto establece:

**“4o.** 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;”

Ahora bien, por lo que refiere a limitaciones relativas al tema, el artículo 117 constitucional establece:

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

(...)

**VIII.** (...)

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

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

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

Dado que los apartados y la fracción antes transcritas son producto de reformas Constitucionales en materia de disciplina financiera publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015, como respuesta al alarmante endeudamiento de los últimos años en las entidades Federativas y Municipios del país, permitido por las Legislaturas Locales y Ayuntamientos, éstas reformas tuvieron como sustento lo señalado en la nota informativa publicada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, correspondiente a la LXII legislatura de la Cámara de Diputados Federal, en julio del año 2013, argumentando esencialmente “Entre los principales puntos de la exposición de motivos de la Iniciativa destacan los siguientes:

- Se reconoce que el problema del endeudamiento estatal y municipal en el país no es nuevo, pues ya en 1995 la crisis ocasionó una elevada cartera vencida en los gobiernos locales, por lo que el Gobierno Federal implementó un programa de reestructuración a fin de que sus finanzas fueran viables.
- En la actualidad los recursos con que cuentan los gobiernos locales son insuficientes para atender las necesidades de la población, por lo que han tenido que hacer uso del endeudamiento para llevar a cabo sus proyectos.
- Sin embargo, el endeudamiento de los gobiernos locales ha crecido de forma importante en los últimos años, por lo que, de acuerdo con la iniciativa, es urgente replantear el manejo de las finanzas públicas locales, haciendo un uso



correcto de los recursos con el propósito de no obstaculizar las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

- La reforma intenta además garantizar el uso eficiente y transparente de los empréstitos, así como fijar límites claros y precisos al endeudamiento estatal y municipal.

- En la Iniciativa se reconoce también que algunos gobiernos estatales y municipales han incurrido en endeudamientos para obras políticamente rentables pero han dejado la operación, el mantenimiento y pago de los compromisos a las siguientes administraciones.

- Por otro lado, entre los factores que han afectado la capacidad de pago de los gobiernos locales se encuentran los siguientes: un gasto corriente superior a los ingresos fiscales; una menor recaudación a la pronosticada; incrementos en las tasas de interés causados por desequilibrios macroeconómicos y elevadas tasas de inflación; así como una actitud displicente de la banca privada en el otorgamiento de créditos sin el debido análisis de la situación económica de los solicitantes.”<sup>26</sup>

Bajo ese argumento y reformada la Constitución Federal en los términos anteriores, el día 3 de marzo de 2016 se materializó su contenido cuando las Comisiones Unidas de Hacienda y de Estudios Legislativos del Senado aprobaron la minuta proveniente de la Cámara de Diputados, por la que se expedía la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios para posteriormente publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016.

La referida reforma permitió el establecimiento de bases generales para regir la materia de deuda subnacional, sin embargo, la misma no cumplió con el

---

<sup>26</sup> SOBRE LA REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2013, [En línea]. Disponible: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/julio/notacefp0472013.pdf>. 20 de abril de 2016. 18:30 PM.

objetivo que en esencia perseguía y que era obligado, consistente en el establecimiento un único cuerpo normativo aplicable a la deuda pública subnacional con el fin de evitar omisiones o malos manejos por parte de administraciones locales relativos a montos máximos de autorización de deuda, y lo referente a sus reestructuraciones y refinanciamientos.

## **2.2. LEGISLACIONES LOCALES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA**

Cada Entidad Federativa está facultada para emitir las normas aplicables en materia de Deuda Pública que regirán dentro de su territorio cumpliendo con el principio de unidad o concentración de las finanzas estatales, siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales. De acuerdo con la multicitada investigadora Chapoy Bonifaz, dichas normas se encuentran en distintos cuerpos normativos, y respecto refiere “Aunque no todas las entidades cuentan con leyes específicas sobre deuda pública, esto no implica que carezcan de bases jurídicas para recurrir al empréstito, porque existan o no los ordenamientos de que se trata, preceptos referentes al endeudamiento se hayan dispersos en numerosos textos jurídicos: en las leyes orgánicas de la administración pública; en las de presupuesto, contabilidad y gasto público; en las de hacienda, y en las de ingresos; también en los códigos fiscales y en los presupuestos de egresos”.<sup>27</sup> Por ende, aun cuando las disposiciones aplicables se encuentran en distintos cuerpos normativos de las diversas Entidades Federativas, estos marcan los procedimientos y parámetros para contratar financiamiento público, mismos que en la generalidad coinciden entre los Estados, esto sin contemplar los respectivos presupuestos de egresos y leyes de ingresos, que son independientes y diferentes entre cada Entidad Federativa y Municipio, en razón de que contemplan cálculos diferentes en consideración a las peculiaridades económicas propias de cada Ente Público, mismas que delimitan los montos máximos de contratación.

---

<sup>27</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *op. cit.*

En ese sentido y reencausando los motivos expuestos en la primera parte del presente trabajo, se toman como parámetro dos tipos de regulaciones: la Ley en materia de Deuda Pública del Estado de Jalisco y el Código Financiero del Estado de México, en su apartado de deuda pública, con el fin de identificar los elementos generales de su contenido y las semejanzas entre sí; mismas que coinciden con las diversas legislaciones de los Estados mexicanos.

### **2.2.1. Ley de Deuda Pública local de Entidades Federativas**

Este tipo de normatividades reconocen la facultad del Congreso local y los Ayuntamientos para autorizar el financiamiento público solicitado por sus Entes Públicos, así como requisitos, montos, reconocimiento, pago y todo lo inherente a esta forma (financiamiento) de allegarse de recursos económicos o materiales.

#### **2.2.1.1. Jalisco**

Denominada Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, está conformada por 41 artículos, vigente y disponible en la página electrónica oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.

De acuerdo con su artículo primero, su objeto consiste en fijar las bases para regular las operaciones de financiamiento que constituyan Deuda Pública mediante obligaciones directas y contingentes que realicen el Estado, los Municipios y sus respectivos órganos auxiliares, así como registrar y controlar dichas operaciones.

Participan en la contratación de financiamiento el Poder Ejecutivo de la Entidad, el Municipio por conducto del Ayuntamiento, los organismos descentralizados estatales y municipales, empresas de participación mayoritaria

y Fideicomisos, siempre previa autorización del Congreso Local o el Ayuntamiento, acorde a lo dispuesto por el artículo 2.

Por lo que concierne a *facultades*, los artículos 11, 12 y 13 establecen:

El Congreso, autoriza en la ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos las bases, montos, condiciones, montos adicionales de endeudamiento respecto del Estado y su constitución como garante de terceros, solicita documentación para analizar las solicitudes de autorización, entre otros.

El Ejecutivo, solicita autorización al Congreso para contratar empréstitos, afectar en garantía de pago las participaciones del Estado (sin afectar más de 25% de los recursos que le correspondan), autorizar la reestructuración de financiamientos de sus Entidades y de Municipios cuando el Estado se constituya como deudor solidario o aval, enviar al Congreso local las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, entre otros.

Los Ayuntamientos, autorizan: empréstitos, empréstitos adicionales, reestructuraciones, afectar en garantía participaciones estatales y federales, la suscripción de actos y contratos, las partidas destinadas al pago de la deuda en el Presupuesto de Egresos.

En términos de lo establecido por el artículo 3, para acceder a estas operaciones de financiamiento, se pueden suscribir contratos, títulos de crédito o garantías de cumplimiento.

La autorización de porcentajes para adquisición de deuda está prevista en el numeral 10, señalando que el Estado puede obligarse hasta por el 10% de endeudamiento neto del importe total de su presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal, pudiendo autorizar montos superiores cuando la capacidad financiera del Estado lo permita. El Municipio puede contratar deuda por el mismo porcentaje de su respectivo presupuesto de egresos cuando lo autorice el Ayuntamiento por mayoría simple o por dos terceras partes de sus miembros en caso que la deuda trascienda al periodo de administración.

No se considera Deuda Pública en términos del artículo 6, aquellas obligaciones directas a corto plazo siempre que su vencimiento y liquidación sea en el mismo ejercicio fiscal y su monto neto no exceda el 5% del respectivo presupuesto de egresos.

En términos del artículo 11 Bis, la vigilancia está a cargo de la Auditoría Superior del Estado, quien puede solicitar información a los Entes públicos estatales y municipales para verificar las operaciones de endeudamiento. El desvío de recursos es responsabilidad del titular de la Entidad que lo contrate, y sancionable mediante la Ley para los Servidores Públicos del Estado.

Lo referente a la contratación, consta en el capítulo III, estableciendo que los empréstitos a contratar deberán estar previstos en el programa financiero anual y en el respectivo Presupuesto de Ingresos de la Entidad o Municipio. Cuando alguna Entidad Pública solicite que el Estado se constituya como aval o deudor solidario deberá hacerlo por escrito por medio de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, acompañando la información que dictamine su capacidad de pago y endeudamiento, además de especificar los recursos destinados a su pago. En caso de que la solicitud de contratación de financiamiento resulte negativa, el solicitante podrá acudir ante el Congreso para que resuelva en definitiva.

Los artículos 28 y 28 Bis, prevén que las solicitudes para autorización del empréstito deben contener el acuerdo del titular del órgano de gobierno, monto, destino y condiciones del empréstito, que esté previsto en el programa financiero anual y en su caso aval o garantía. Los Ayuntamientos, sustituirán el acuerdo del titular por una solicitud de financiamiento.

Referente al registro de la deuda, la legislación en comento lo regula a partir del artículo 31 en los siguientes términos:

El Estado mediante la Secretaría de referencia controla el Registro Estatal de Deuda Pública donde inscribe los datos de operación o emisión

crediticia acompañados por copias del instrumento jurídico en que consta el financiamiento y el decreto mediante el cual se autoriza su contratación. Dicha inscripción se realiza por número progresivo y fecha (para efectos de prelación de pago), diferenciando si la autorización es del Congreso o de Ayuntamiento, y agregando la información relativa a montos, plazos, tasas de interés, garantías, plazos de amortización de capital, sanciones y datos de cancelación.

Hecha la solicitud de registro, la Secretaría resolverá su procedencia, publicando los montos de deuda inscritos, con la obligación de los Entes Públicos para llevar su propio registro a efecto de rendir informes a la Auditoría Superior del Estado cuando ésta se los requiera.

A partir del artículo 36 prevé la cancelación del registro, que procede cuando se comprueba el pago total de las obligaciones por medio de la notificación hecha al acreedor en sentido de que se ha efectuado el pago total del crédito.

## **2.2.2. Código Financiero de Entidades Federativas**

No todas las regulaciones en la materia de deuda pública corresponden a una ley en específico, también está regulada en códigos normativos, es decir, en compilaciones unitarias, ordenadas y sistematizadas de normas direccionadas en materias un tanto generales, como puede ser materia administrativa y fiscal, tal y como acontece en la siguiente entidad.

### **2.2.2.1. Estado de México**

En este caso, la regulación de la deuda está comprendida en el título octavo del Código Financiero del Estado, que comprende del artículo 256 al

284; se encuentra vigente y disponible en la página oficial del Gobierno del Estado de México y esencialmente establece:

De acuerdo con los artículos 256 y 257, constituyen Deuda Pública aquellas obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes del Estado, Municipios, organismos públicos descentralizados, empresas de participación y fideicomisos de ambos órdenes, contraídas por medio de créditos, empréstitos, refinanciamientos, reestructuraciones o préstamos.

Participan en la contratación de financiamiento como autoridades:

La Legislatura, autoriza: montos máximos de endeudamiento anual previstos en la Ley de Ingresos, contratación de financiamientos, afectación de ingresos para amortizar la deuda, montos de endeudamiento adicional, reestructuraciones, entre otros.

El Gobernador, celebra contratos e instrumentos constitutivos de Deuda Pública, otorga el aval del Estado por obligaciones que contraigan Municipios y otras Entidades públicas, opera y publica la información del Registro de Deuda Pública, reestructura o refinancia créditos estatales, vigila las operaciones de financiamiento, constituye fideicomisos afectando ingresos para garantizar el pago de la obligación previa autorización de la legislatura.

Los Ayuntamientos, celebran contratos e instrumentos que constituyan financiamiento, reestructuran créditos, afectan como pago o garantía sus ingresos, productos, aprovechamientos, accesorios y/o participaciones correspondientes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre otros.

Por otra parte, el artículo 268, comprende aquellas obligaciones que no constituyen Deuda Pública, como son los financiamientos directos, indirectos o contingentes a corto plazo, cuando el saldo total no exceda el 5% de los ingresos ordinarios durante el ejercicio fiscal, cuando el plazo de su vencimiento no exceda de 90 días naturales o no se afecten en garantía o fuente de pago

ingresos de participaciones federales o estatales en su caso, así como cuando se adquieran bienes, servicios o se realicen obras cuya fuente de pago sea exclusivamente el flujo de recursos que el mismo proyecto genere.

La contratación de créditos y empréstitos está regulada por el Capítulo Segundo, establece la necesidad de que el importe a contratar se encuentre dentro de los montos de endeudamiento autorizados por la Legislatura en la Ley de Ingresos y que el plazo de amortización no exceda el periodo de la administración, acreditando la solvencia para hacer frente a la obligación. Los organismos y Municipios del Estado pueden afectar en pago los recursos del Gobierno del Estado cuando este se constituya como aval, previa autorización de la Secretaría de Finanzas.

De acuerdo con el artículo 272, para acceder a la garantía del Estado, los Municipios y demás Entes deben formular su solicitud acompañando la información que la Secretaría determine, se hace por acuerdo del Ayuntamiento, organismo o fideicomiso, proporcionando el acta certificada de cabildo, el acuerdo del órgano de gobierno o consejo directivo, en el que justifiquen la necesidad del crédito.

Por cuanto hace a la inscripción de deuda, el capítulo tercero establece que son inscribibles en el Registro de Deuda Pública todas las obligaciones que contraigan el Estado, los Municipios y sus respectivos órganos auxiliares, así como fideicomisos. Deben publicarse en la página electrónica de la Secretaría de Finanzas presentando la documentación que acredite el financiamiento, copia del acuerdo por el que se autoriza el financiamiento, el señalamiento de garantía o fuente de pago correspondiente a participaciones del Sistema de Coordinación Fiscal. El registro se asienta por número progresivo (para efectos de preferencia de pago) con las características del acto y sus generalidades (objeto, plazo, tasa de interés, monto) y en caso de fideicomisos se agregan a demás sus características generales, fecha de autorización, reglas de distribución de recursos y reglas de admisión para nuevos fideicomisarios.



La cancelación del registro procede cuando se acredita el cumplimiento de las obligaciones y sólo los acreedores inscritos como beneficiarios de la afectación de ingresos podrán hacer valer el pago de los créditos.

El artículo 273 contempla las responsabilidades de los servidores públicos, relativas a la ausencia de inscripción de contratación de deuda, en sentido de no considerarla como tal cuando sean adquiridas sin autorización de la legislatura o del Ayuntamiento; resultando responsable el sujeto que los contrate y haciéndose acreedor a las sanciones que impone la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, independientemente de multas de 40 hasta 70 por ciento de los daños causados a la hacienda pública para particulares con quienes se realicen actos o contratos en materia de deuda pública e incumplan con las obligaciones que los mismos les impongan.

### **2.3. LEY DE INGRESOS EN EL ORDEN ESTATAL**

La Ley de Ingresos se define de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, como el "...ordenamiento jurídico propuesto por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal...",<sup>28</sup> si bien en esta definición refiere al orden de Gobierno Federal, lo cierto es que también es propuesta para su aprobación por el Ejecutivo Estatal y el Ejecutivo Municipal, con el fin de que previo estudio y pertinencia en su contenido, sea añadido a la Ley de Ingresos Local o específicamente a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado, turnándose a su vez al Legislativo Local para su aprobación.

---

<sup>28</sup> LEY DE INGRESOS, Sistema de Información Legislativa, [En línea]. Disponible: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>. 22 de abril de 2016. 10:58 AM.

En esas consideraciones, con independencia del orden de gobierno al que rija este tipo de Ley, ya sea Federal, Estatal o Municipal, contiene los conceptos por los que se captarán recursos financieros durante un ejercicio fiscal, incluyendo el concepto de percepciones extraordinarias, apartado donde se fijan los monto máximos de financiamiento o empréstitos constitutivos de deuda autorizados al Estado o Municipios para obligarse.

## **2.4. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN EL ORDEN ESTATAL**

El Sistema de Información Legislativa lo define como el “Documento jurídico, contable y de política económica que debe ser aprobado por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Presidente de la República. En él se consigna la naturaleza y cuantía del gasto público que están autorizados a ejercer los sectores central y paraestatal de control directo en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal...”.<sup>29</sup> Al igual que la definición de la Ley de Ingresos, esta definición es abordada desde el orden Federal, aunque puede formularse en el ámbito estatal y municipal por medio de decreto aprobado por la Legislatura correspondiente, cuyo contenido persigue el mismo fin que en el orden Federal, aplicado a su respectiva competencia.

En este tipo de presupuestos, la Deuda Pública se puede distribuir de acuerdo al destino de los fondos, sea por programas presupuestarios o se generalice, pero en todos los casos se señalarán cantidades determinadas para amortizar o finiquitar obligaciones constitutivas de Deuda Pública.

---

<sup>29</sup> PRESUPUESTO DE EGRESOS, Sistema de Información Legislativa, [En línea]. Disponible: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>. 22 de abril de 2016. 09:45 AM.

## **2.5. PLANES DE DESARROLLO**

Consisten en instrumentos de gestión pública empleados para proyectar objetivos cuyo fin es impulsar el desarrollo social en un territorio determinado, estableciendo en él las acciones específicas para alcanzarlos. Puede ser elaborado y dirigido para Federación, Entidad Federativa o Municipio.

Estas proyecciones de políticas públicas son trazadas por cada administración, por lo que su duración depende del periodo de gobierno, pudiendo ser de seis o tres años.

### **2.5.1. ESTATAL**

Cada Entidad Federativa debe contar con las proyecciones para su desarrollo, es decir debe tener su Plan de Desarrollo a corto, mediano y largo plazo, en él, deberán expresar las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para mejorar la calidad de vida de la población.

En su elaboración pueden incluirse propuestas de grupos sociales a través de mecanismos de participación, y su contenido debe ser observado por los planes de desarrollo de los Municipios que estén dentro de su territorio.

En cuanto a su contenido, puede incluir estudios diagnósticos generales de población como: desarrollo, márgenes de pobreza, desigualdad, educación, salud, etc., y respecto a su marco de acción, puede tener contenido de crecimiento económico, empleo, infraestructura, desarrollo regional, prevención del delito, seguridad ciudadana, protección civil, gestión pública, los respectivos mecanismos de seguimiento al Plan de Desarrollo, entre otros.

## 2.5.2. MUNICIPAL

Radica en la planeación en similares términos que los planes Estatal y Nacional, pero que en este caso seguirá el Ayuntamiento durante su administración. El plan que al efecto formulen debe estar coordinado con los de otros Municipios y con los de los otros dos órdenes de gobierno, considerando el rubro, como por ejemplo el de seguridad.

Su importancia en la construcción de políticas públicas reside en la cercanía del Ayuntamiento con la sociedad, por lo que su proyección a corto plazo debe ser efectiva, debiendo ser estratégica y cuidadosamente elaborada a mediano y largo plazo, dando pauta a la participación social.

Muchas veces la propia Entidad Federativa a la que pertenece el Municipio, lo orienta al establecer parámetros de referencia para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal. En el caso del Estado de México, orienta sus municipios mediante el establecimiento de criterios en los términos generales siguientes:

- I. Indicadores: Señalar la forma en que se va a medir el desempeño, es decir, cifras que indiquen el estado actual en que se encuentra determinado rubro.
- II. Objetivos: Consistente en las estrategias y líneas de acción, que es lo que se quiere lograr y cómo, así como el orden a seguir.
- III. Visión: Que es lo que se busca.
- IV. Misión: Considerando el marco normativo, la identidad del Ayuntamiento, que se hace y para quien va dirigido.

## 2.6. CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL DE FORMA GENÉRICA

Como se mencionó, en México varían algunas características que rigen esta materia debido a la gran cantidad de legislaciones vigentes, sin embargo, de todas estas así como de la doctrina se concluye una estructura general y proceso de contratación que contempla forzosamente las siguientes etapas:

*Análisis de la factibilidad del financiamiento.* Consiste en elaborar proyectos técnicos, estudios socioeconómicos y financieros indispensables para realizar una obra o prestar un servicio, a efecto de determinar costos totales de inversión y viabilidad del proyecto o servicio en el lugar a realizarse, con la finalidad de evitar que fracase y como consecuencia se impongan indirectamente obligaciones de pago sin beneficio a los gobernados.

*Solicitud y autorización del Congreso del Estado o Ayuntamiento para tramitar el crédito.* Se solicita la autorización al Congreso local o al Ayuntamiento para contratar el financiamiento, bajo reservas de cada legislación en cuanto a la procedencia y monto por ejercicio fiscal.

*Solicitud de crédito ante el organismo de financiamiento.* Se elige a la institución que ofrezca las mejores condiciones al acreditado y se presenta la solicitud de crédito por medio de representantes de ambas partes. La institución elegida evaluará la capacidad de pago del Ente Público, el riesgo del proyecto y la procedencia de la solicitud conforme a la ley.

*Aprobación del crédito.* Una vez que la institución concluya que la solicitud es legal, será aprobada, estableciendo el monto otorgado, tasa de interés, plazo de pago, fuentes de pago, garantías y gastos por concepto de la operación.

*Formalización.* Se realiza mediante la suscripción del contrato o instrumento de crédito, con la intervención de los representantes del Ente Público acreditado, del avalista y del sujeto otorgante.

*Registro de la Deuda.* Se inscriben los datos del financiamiento en el Registro de Deuda Pública del Ente contratante, de la Entidad Federativa y de la Federación, cuando sea el caso.

### **2.6.1. Inversión legal**

Ante la pluralidad de definiciones y discusión por lograr una definición uniforme de lo que debe entenderse por *inversión pública productiva*, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos, proponen se entienda como "...las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos, destinadas a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes y los gastos para la rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos".<sup>30</sup> Si bien, la anterior definición y diversas contenidas en regulaciones de la materia fijan su aplicación en los conceptos señalados, algunas otras autorizan también la aplicación de este tipo de financiamientos para enfrentar contingencias temporales a las que sea prioritario hacerles frente para evitar futuros problemas, supuesto que se deja a consideración de la autoridad.

En el caso de inversión en obras públicas, puede aplicarse en infraestructura urbana como pavimentación o mantenimiento a carreteras, presas, escuelas, hospitales, centrales de abasto, etc. En servicios públicos, refiere a inversión destinada a mejorar la calidad y cobertura de servicios como

---

<sup>30</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et al.*, "Acercas de las inversiones públicas productivas", Revista Economíaunam, vol. 3, número 9, 2006, pp. 120.

salud, educación pública, transporte público o mantenimiento. Para adquisición de bienes, puede invertirse en maquinaria de primera necesidad como bombas para pozo de agua, salud, etc.

Si bien en algunos de los ejemplos no se concibe la generación de recursos como resultado del proyecto, en estricto sentido y en relación al tipo de inversión, en ocasiones no se busca que el retorno de lo invertido se traduzca de forma directa en dinero, dado que hay obras, ampliación de servicios o adquisición de bienes que multiplican la implementación de elementos materiales y sociales a la economía en conjunto, logrando con ello el fin primordial de la inversión pública productiva. Como ejemplo se tiene a la educación, donde de las escuelas y universidades no egresa dinero, sino seres humanos cuyas habilidades y capacidades aprendidas constituyen el verdadero capital que retorna en beneficio de la sociedad.

#### **2.6.1.1. Calidad y utilidad de los servicios y obras producto del adeudo**

En atención a los fines que persigue la inversión pública productiva, su aplicación debe dirigirse siempre en orden de importancia y necesidad de la obra o servicio dentro del núcleo poblacional o propiamente administrativo sin prescindir en la calidad de lo invertido para que verdaderamente pueda favorecer y cumplir con su objetivo, bajo la premisa de dar continuidad y mantenimiento al proyecto; porque de nada sirven grandes obras o servicios rentables, si son abandonados en su operación o mantenimiento.

Ante ello y como parte del proceso de contratación, deben buscarse siempre los mejores factores de contratación de inversión, buscando las tasas de interés más bajas y con las mejores condiciones que en el momento pueda ofrecer el mercado, mediante la proyección de costos de operación y viabilidad del proyecto con los respectivos estudios técnicos que garanticen la utilidad y financiamiento a la población a la que va dirigida.

## **2.7. LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016, entró en vigor al día siguiente; surge como consecuencia al creciente problema de endeudamiento subnacional registrado en los últimos años. Está conformada por tres títulos; el primero, del objeto y definiciones de la ley; el segundo, de las reglas de Disciplina Financiera y el tercero, de la Deuda Pública y las Obligaciones. Contiene 65 artículos y su objeto consiste en establecer criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Con su entrada en vigor, las disposiciones locales que norman la Deuda Pública deben armonizar su contenido acorde con el de la ley que se comenta a más tardar en 180 días naturales.

En términos amplios, en su Título Primero establece los principios y bases generales relativas al endeudamiento público de los Estados y Municipios, límites y modalidades con los cuales podrán afectar las participaciones que les correspondan como garantía del Gobierno Federal y la obligación de las administraciones de llevar control, inscribir y publicar la totalidad de los financiamientos que adquieran, con el fin de lograr el Balance Presupuestario sostenible de los Entes Públicos subnacionales, que se logrará cuando al final de un ejercicio fiscal en momento contable devengado, el resultado sea mayor o igual a cero. Para lograr este cometido enfatiza en elementos, parámetros, indicadores de desempeño, objetivos estrategias, metas y proyecciones de finanzas, como puntos que deben cubrir las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas.

Por medio de su Título Segundo regula en primer punto la obligación de prever en los presupuestos de egresos las posibles erogaciones contingentes que arriesguen la estabilidad administrativa y poblacional, los relativos a



enfrentar compromisos de pago con Asociaciones Público Privadas, la asignación de recursos para cubrir adeudos fiscales anteriores, y amortizaciones anticipadas de deuda. Contempla además la creación de un fondo de inversión pública productiva.

Establece que en caso de existan disminuciones en los ingresos previstos, el Ejecutivo de la Entidad ajustará gastos de comunicación social, corrientes y de percepciones en servicios personales y a *contrario sensu* establece que en caso de que los Entes Públicos no devenguen las transferencias federales etiquetadas que perciban, deberán reintegrarlas a la Tesorería de la Federación; medida que a juicio de esta parte provocará que la totalidad los fondos percibidos se utilicen bajo pena de devolución.

Regula los esquemas de proyectos de inversión pública bajo Asociación Público Privada que tendrá lugar previo análisis de convivencia y transferencia de riesgos al sector privado, para que en caso de riesgo o fracaso del proyecto el riesgo sea compartido.

Prevé también la contratación de Financiamientos u Obligaciones a través del mercado bursátil, donde el Ente Público deberá fundamentar en el documento, las razones por las cuales el mercado bursátil es una opción más adecuada que el bancario, debiendo precisar todos los costos derivados de la emisión y colocación de valores. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecerá los requisitos respecto los gastos de oferta de los valores a emitir que deberán cumplir los Entes Públicos.

La normatividad referente a contratación de deuda comienza a partir del artículo 22 de la ley, estableciendo su destino a inversión pública productiva, refinanciamiento o reestructura de deuda previamente adquirida, previa solicitud a la Legislatura Local, indistintamente del Ente Público, quien la autorizará previo análisis de capacidad de pago del solicitante y la fuente o garantía de pago por medio del voto de dos terceras partes de los miembros presentes, estableciendo desde ese momento los montos máximos a contratarse, por lo

que una vez aprobada la contratación del financiamiento se especificarán montos autorizados, plazo de pago, destino de los recursos, fuente de pago y/o garantía, seleccionando las mejores condiciones de mercado y publicando todo lo inherente en sus respectivas páginas oficiales de internet.

En ese orden de ideas, fija supuestos para adquirir financiamiento mediante las mejores condiciones del mercado implementando el siguiente proceso competitivo:

- a) Cuando una Entidad Federativa o cualquiera de sus Entes le sea autorizado un financiamiento, arrendamiento financiero o esquema de participación por asociación público privada por montos mayores a cuarenta millones de Unidades de Inversión, deberán participar por lo menos cinco diferentes instituciones financieras.
- b) Cuando el Municipio o a cualquiera de sus Entes le sea autorizado cualquiera de las formas mencionadas para obligarse por un monto mayor a diez millones de Unidades de Inversión deberán participar por lo menos dos diferentes instituciones financieras.
- c) Cuando el monto del financiamiento autorizado exceda de cien millones de Unidades de Inversión, se implementará un proceso de licitación pública.

En los dos primeros supuestos el plazo de pago deberá superar un año e igualar las características del empréstito a todas las instituciones participantes.

Establece la facultad de Entidades Federativas y Municipios para contratar obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura Local acorde a lo dispuesto por el artículo 30, cuando la obligación:

- a) No exceda de 6% de los ingresos totales aprobados en la respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.

- b) Se pague tres meses antes de concluir el periodo de gobierno de la administración.
- c) Su destino sea cubrir necesidades de corto plazo como insuficiencias de liquidez de carácter temporal (única excepción que permite destino diferente al de inversión pública productiva, reestructuración o refinanciamiento).
- d) Cuando en operaciones de refinanciamiento o reestructura exista una mejora en la tasa de interés, no se incremente el saldo insoluto o no se amplíe el plazo de vencimiento pactado. Debiendo informar a la Legislatura de su celebración e inscribirlo en el *Registro Público Único*.

Por lo que atañe al esquema de *deuda estatal garantizada* prevista en el capítulo IV, previa celebración del convenio respectivo celebrado entre los Órdenes de Gobierno interesados con el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, podrá otorgárseles garantía a las obligaciones constitutivas de Deuda Pública, acordando la afectación de Participaciones Federales de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, bajo un vehículo específico de pago, sin exceder del 3.5% de Producto Interno Bruto nominal nacional correspondiente al ejercicio fiscal anterior.

Las Entidades Federativas podrán incluir a sus municipios para el financiamiento coordinado cuando así lo haya consensado con estos, debiendo otorgar su aval y formular un convenio adicional con los mismos.

El límite de contratación de deuda garantizada por Estado y Municipio equivaldrá al 100% de sus ingresos de libre disposición aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, al que se accederá gradualmente de la siguiente forma:

- a) Será hasta del 25% el primer año de vigencia del convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Será hasta por el 50% el segundo año de vigencia del convenio.
- c) Será por el 75% en el tercer año de vigencia del convenio.
- d) A partir del cuarto año podrá ser a consideración de los Entes públicos, hasta por el 100% de sus ingresos de libre disposición.

El Capítulo V establece la entrada en operación de un *sistema de alertas*, consistente en la publicación de indicadores de endeudamiento de los Entes Públicos hecho por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante evaluaciones a la información que estos inscriban en el Registro Público Único que la referida Secretaría tendrá a su cargo, calificando con base en esos datos el nivel de endeudamiento mediante tres indicadores sujetos a análisis:

- *De Deuda Pública y obligaciones sobre ingresos de libre disposición*, para medir la sostenibilidad de la deuda vigente del Ente Público.
- *De servicio de deuda sobre ingresos de libre disposición*, vinculado con la capacidad de pago que tiene en el momento el Ente en cuestión.
- *De obligaciones a corto plazo, proveedores y contratistas sobre ingresos totales*, muestra la disponibilidad financiera con que cuenta el Ente Público para enfrentar obligaciones a plazos menores de un año.

Con los resultados obtenidos de los indicadores, se clasificará a cada Ente en un nivel de endeudamiento conforme al que se le asignará el techo de financiamiento neto mediante porcentaje de sus ingresos de libre disposición, de la siguiente forma:

<b>CLASIFICACIÓN</b>	<b>TECHO DE FINANCIAMIENTO NETO SOBRE SUS INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN</b>
<b>Endeudamiento sostenible</b>	Hasta por el 15%
<b>Endeudamiento en observación</b>	Hasta por el 05%
<b>Endeudamiento elevado</b>	No tendrá derecho a financiamiento

Cuando un Estado o Municipio se ubique en un nivel de endeudamiento elevado, el Congreso de la Unión a través de una comisión legislativa bicameral analizará estrategias de ajuste para fortalecer las finanzas públicas.

En caso de que exista incumplimiento del convenio, el Ente Público no podrá contratar deuda garantizada adicional y pagará además a la Federación el monto de la deuda garantizada, o bien acelerará el pago del financiamiento, pudiendo terminar el convenio como consecuencia de la irresponsabilidad.

Comprende además la creación de un *Registro Público Único*, que funcionará con independencia de los registros que lleven los propios Entes Públicos. Su objeto es inscribir, modificar, cancelar y transparentar la totalidad de financiamientos y obligaciones; en él se inscribirán datos los del sujeto obligado, el acreedor, monto contratado, fecha de contratación, tasa de interés, plazo, garantía o fuentes de pago, fecha de inscripción y fecha de última modificación a cargo de Entes Públicos y estará bajo control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La cancelación de las inscripciones procederá mediante la presentación de documentación con la que el acreedor manifieste que el financiamiento fue liquidado.

Dedica además el Título IV a la transparencia de información y rendición de cuentas, correspondiendo tal función a las Entidades de Fiscalización Superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría superior de la Federación cuando exista garantía del Gobierno Federal en los financiamientos a los Entes Públicos. Por otro lado, serán sancionados aquellos actos u omisiones que provoquen el incumplimiento de lo previsto por la Ley que se comenta, conforme al contenido de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En ese mismo sentido, cuando personas físicas o morales causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda de las Entidades Federativas o de los Municipios, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, de forma independiente a las responsabilidades políticas, penales, administrativas o civiles que les sean procedentes.

### **2.7.1 Aportes regulatorios**

Como se desprende del contenido de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios, en comparación con lo dispuesto por las regulaciones en materia de deuda local, implementa sistemas novedosos en aspecto de disciplina financiera, vigilancia y transparencia, entre los que destacan:

- Mayor planeación y control de las Finanzas Públicas desde las respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos.
- Creación de un Registro Público Único, en el que se inscribirán la totalidad de obligaciones constitutivas de Deuda Pública, con plazos de pago superiores a un año.

- La obligación de los Estados, Municipios y sus respectivos órganos auxiliares para inscribir y publicar totalidad de sus obligaciones financieras en el Registro Público Único.
- La creación de un Sistema de Alertas para el adecuado de manejo de deuda y su vigilancia.
- Se fijan techos de financiamiento neto a los cuales se podrá acceder dependiendo de la situación de deuda en que cuente en Ente.
- La garantía del Gobierno Federal se fijará de acuerdo a la salud hacendaria del Ente, siempre que este último publique su información financiera y suscriba el respectivo convenio.
- La exigencia del voto a favor de dos terceras partes de miembros presentes de las respectivas legislaturas para autorizar la contratación de montos máximos de deuda.
- La obligación de liquidar obligaciones de corto plazo a más tardar tres meses antes del término del gobierno correspondiente, y el impedimento de contratar financiamiento durante ese periodo de tres meses.
- Implementa el término *manejo sostenible de las finanzas públicas*, aunque como se dijo, la viabilidad está en el manejo estable de finanzas.

Con las anteriores implementaciones, se aprecia la preocupación del legislador por controlar de mejor forma a la deuda y fijar los principios generales que habrán de regular el tema. Por lo que respecta a los temas pendientes que aún tiene, sólo habrá que esperar a que se publiquen los reglamentos del Registro Público único y del Sistema de Alertas.

## CAPÍTULO 3

### DEUDA PÚBLICA LOCAL EN RELACIÓN A LA NUEVA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

#### 3.1. PROBLEMÁTICA

Como se abundó en el capítulo pasado, a partir de la publicación de ésta ley en el Diario Oficial de la Federación, se cambió sustancialmente el panorama de la Deuda Pública Subnacional al establecer novedosos criterios para acceder a garantías del Gobierno Federal, de control de contratación de deuda y vigilancia, sin embargo, no termina por regular la finalidad que en esencia persigue, y que corresponde al establecimiento de mayores restricciones de contratación general, el establecimiento de un proceso de contratación claro y uniforme para la totalidad de los Entes Públicos Subnacionales, y el registro de la totalidad de contratación de deuda pública en ánimo de conocer los montos totales de ésta, reducir cronológicamente los niveles de deuda, así como la dependencia administrativa hacia este tipo de obligaciones para la ejecución obras o el funcionamiento de los servicios de la administración.

En términos generales, el problema que representa la Deuda Pública, radica en su uso irresponsable, sin la correcta planificación o su contratación bajo un esquema gravoso, que afecta directamente al sistema administrativo y a los gobernados, siendo estos últimos quienes directamente sufren recortes a programas de beneficio social de los cuales son favorecidos, soportan aumentos o nuevas cargas tributarias, y son quienes finalmente hacen frente a las obligaciones contraídas por servidores públicos, traducándose el tema de la deuda en un tema de interés público, que a palabras del autor Héctor Jorge Escola, es "...el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la



comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos”.<sup>31</sup> Tema al que debe establecerse un juicio de valor por la afectación homogénea a la población, pero que como se ha visto a través del tiempo y hasta la actualidad, es usada en beneficio de intereses personales o de grupos específicos, asignándole con ello presunciones de corrupción por parte de aquellos encargados de contratarla. Transgrediendo así la verdadera esencia de uso de este tipo de financiamientos, bajo la mirada incrédula de la población.

De la misma forma, la pluralidad de la normatividad que regula el tema de Deuda Pública del orden local mexicano, ha contribuido a que su crecimiento sea desmedido y desproporcional entre las Entidades Federativas, los Municipios y sus respectivos organismos auxiliares como resultado de la discrepancia de porcentajes límite de autorización entre Entidades Federativas, unas con mayor libertad que otras para contraer deuda, tal como se mostró en estadísticas formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación que obran en el Capítulo 1, y que evidencian a gran cantidad de Entes Públicos que culminan ejercicios fiscales con balance presupuestario negativo.

Contrario a esos registros negativos, el ejemplo del Estado de Tlaxcala, contribuye a la visión de políticas de deuda responsables, entidad de quien si bien las estadísticas de deuda se sustentan de obligaciones garantizadas con recursos procedentes de la Federación, los montos a los que asciende son mínimos en comparación con los de otras entidades, evitando riesgos a su población y a su administración.

---

<sup>31</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, El interés público como fundamento del derecho administrativo, Ed. Depalma, Argentina, 1989, p. 237.

Es preciso destacar que en las legislaciones estatales se toma como base para establecer los porcentajes de contratación y aplicación de deuda, los recursos disponibles y permitidos del respectivo presupuesto de egresos o ley de ingresos, que representan el verdadero factor que delimita el tope de utilización en razón del poder económico del Ente Público.

Por lo que respecta a la ley de Disciplina Financiera, ésta continua permitiendo a las figuras de *refinanciamiento* y *reestructura*, las cuales, conforme transcurre la vigencia del financiamiento implican en primer momento la contratación de nueva deuda para amortizar la obligación principal e intereses o pagando por ajustes a contratos de deuda, en ambos casos por financiamientos previamente adquiridos, aumentando así sustancialmente montos de deuda en razón amortizar interés de una misma deuda por dos veces y no por capital obtenido del financiamiento. En ese sentido como se desprende de los datos aportados por los autores Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, al referir "...en diciembre de 2006, la deuda de Chiapas alcanzaba 882 millones de pesos mientras que en diciembre de 2012 era de 16,412 millones".<sup>32</sup> Ejemplo de crecimientos como consecuencia de contrataciones, reestructuraciones y refinanciamientos, que permiten en ocasiones la negligencia de pago de obligaciones ante este tipo de seguros económicos.

Ante ello, la forma en que debiera tratarse a la figura del refinanciamiento es como extraordinaria y limitada para no ser utilizada como herramienta común de rescate, en sentido de que una vez adquirida una obligación, lo ideal es liquidarla con recursos públicos destinados para ese fin, ya sea de libre disposición o del producto de la inversión; no mediante un nuevo financiamiento como se ha venido utilizando, provocando que este se convierta en un mal hábito de administraciones, causando que el pago de interés resulte en ocasiones mayor cantidad que el propio empréstito, o en mayor cuantía de lo que originalmente se calculó.

---

<sup>32</sup> HURTADO, CARLOS, *et al.*, *op cit.*, p. 19.

A su vez, el artículo 34 de la Ley, establece la facultad del Ejecutivo Federal de garantizar la Deuda Pública que contraten Estados, Municipios y sus organismos auxiliares, que en suma a la figura del refinanciamiento, permite adquirir nuevo financiamiento para liquidar diversos atrasados; pero omite especificar qué tipo de obligaciones o a partir de qué fechas de contratación podrán ser sujetas a esta opción, sin olvidar que esta operación ya podría gozar de la garantía del Gobierno Federal.

Por otro lado, el criterio de *manejo sostenible de las finanzas públicas*, que la ley que sostiene, es contraria a la solución que debe darse a la deuda no sólo subnacional, sino nacional, porque las administraciones deben establecer el manejo estable, constante y sano de sus haciendas públicas al grado de transmitir fondos a administraciones subsecuentes, y no adecuarla a proyecciones de sostenibilidad que conserven el problema perpetuamente como se ha permitido.

En resumidas cuentas, se respaldarían obligaciones desconociendo si su adquisición se hizo con estricto apego a la legislación aplicable, al respecto se cita parte de un análisis del ya referido IMCO en los siguientes términos: "...la deuda contratada a efecto de garantizar el pago de proyectos multianuales pudiera ser inconstitucional. Con su refinanciamiento, en los términos propuestos en la Iniciativa, se convalidarían éstas sin que medie un análisis jurisdiccional sobre su procedencia constitucional y sin que se haya condicionado su pago a una exhaustiva fiscalización o a procesos de auditoría. Independientemente de su inconstitucionalidad, es probable que el origen de gran parte de esta deuda sea irregular, al haberse contratado –seguramente– a costos superiores a los de mercado mediante mecanismos opacos que confunden la naturaleza de los recursos públicos y evitan su adecuada vigilancia, control y sanción ante eventuales irregularidades";<sup>33</sup> en esos

---

<sup>33</sup> IMCO, Staff, La iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios legitima deuda contratada de forma inconstitucional, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. 2015. [En línea]. Disponible: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/40537/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/40537/). 02 de mayo de 2016. 10:20 A.M.

términos, los únicos beneficiados de tales operaciones son acreedores y servidores públicos negligentes.

Finalmente, las ausencias de la Ley de Disciplina Financiera consisten en la falta de establecimiento de un procedimiento de solicitud de endeudamiento, registro de la totalidad de financiamientos, mayor restricción a las figuras de reestructura y refinanciamiento, además de la ausencia de sanciones aplicables a quienes infrinjan su contenido.

### **3.2. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN Y OPTIMIZACIÓN A LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL**

Con el propósito de complementar los medios de control encaminados a la reducción de la deuda Subnacional que busca la Ley de Disciplina Financiera además de provocar que las Haciendas Públicas verdaderamente lleven a cabo actividades tendientes a la obtención de ingresos propios y reestablecer el uso de recursos para la consecución de obras y servicios de alto impacto, se proponen las siguientes medidas:

#### **3.2.1. Unificación de legislaciones locales en materia de Deuda Pública**

Para que el control y vigilancia de la deuda Subnacional sea de forma uniforme, debe regir una sola *legislación a la Deuda Pública Subnacional*, que no sólo establezca los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para Entes Públicos como acontece con la Ley de Disciplina Financiera, sino una regulación que sea resultado de la unificación o armonización de los distintos cuerpos legales vigentes, en la que se establezcan criterios claros, regule elementos sustantivos y adjetivos congruentes con el establecimiento de un mecanismo general para la

---

contratación, adquisición de obligaciones constitutivas de deuda y respectivos porcentajes máximos de autorización, normas no aplicables para particulares, sino para la administración pública.

De lograr la mencionada unificación, se obtendrían mejores condiciones para evaluar las causas de posibles sobreendeudamientos en casos concretos, en comparación con situaciones que en su momento puedan tener otros Entes Públicos en razón de su presupuesto, así como que el crecimiento de la deuda sea proporcional en todo el territorio.

Esta propuesta de única legislación, acude en sentido de la reforma Constitucional, que materializó su resultado en la Ley de Disciplina Financiera para Estados y Municipios, que no cumplió la finalidad que el presente trabajo persigue.

Como ejemplo de la viabilidad de este tipo de proyecto de legislación, se tiene al actual Código Nacional de Procedimientos Penales, por el que se reformaron diversos preceptos Constitucionales con la finalidad de establecer un mismo sistema para todas las Entidades Federativas, así como los diversos estudios que se han generado a efecto de resolver la problemática que constriñe la diversidad de legislaciones sobre las mismas materias en el país.

En conclusión, esta regulación única acataría lo enmarcado en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios complementada con la normatividad armonizada de legislaciones locales, sin interferir en la autonomía de Entidades Federativas y Municipios para elaborar sus respectivas Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, así como respetar la autonomía de las legislaturas para autorizar operaciones crediticias y montos máximos de autorización bajo límites previamente señalados en la ley única.

Así también, respetando las facultades de Congresos locales y en su caso cabildos, para la toma de decisiones y respectivas autorizaciones de financiamiento cuando así lo consideren éstos.

### **3.2.2. Contratación de la Deuda Pública Subnacional**

Consistente, en el *establecimiento de un mecanismo único*, con variantes o elementos optativos dentro del proceso, a elección de la autoridad contratante, que contemple mismos preceptos aplicables, objetivos, sujetos, requisitos, porcentajes, sanciones, responsabilidades, elementos sustantivos y adjetivos para todas las Entidades Federativas, Municipios y demás Entes.

La unificación del proceso de adquisición traería consigo que la deuda creciera uniformemente o en su caso disminuyera, en equivalencia al activo económico de cada uno, que se establecieran supuestos a partir de los cuales operarán las figuras de refinanciamiento y reestructura, ajustar el control, vigilancia y transparencia de este problema que ha aquejado a México desde su inicio como Estado independiente.

El fin primordial del establecimiento de contratación general (con determinados elementos obligatorios y otros tantos optativos) evitaría que Congresos Locales establecieran variantes en las leyes locales aplicables que pudieran favorecer el acceso desmedido a este tipo de recursos.

#### **3.2.2.1. Limitación en cuanto a su contratación**

La limitación es en relación al *porcentaje o cantidades máximas autorizadas* para la adquisición de financiamientos, esto en función de los presupuestos de ingresos de cada Entidad Federativa o Municipio.

El fijar los montos máximos razonables para la autorización de obligaciones de pasivo en cantidades por las cuales los entes sigan siendo solventes, puedan cumplir con las amortizaciones de deuda contratada durante el periodo y además aporten capital para pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, medidas que pueden contribuir a disminuir progresivamente la deuda actual.

Bajo esas restricciones, al tener acceso a menor cantidad de capital destinado a obras o servicios de inversión pública producto de financiamientos constitutivos de deuda, provocarían que se obligue a las administraciones a buscar los mejores precios y condiciones de calidad de inversión para ejecutarla, impidiendo en mayor medida las malas prácticas administrativas so pena de cancelación o insuficiencia de fondos para culminar el proyecto. Habrá que recordar que las diversas legislaciones autorizan los montos de deuda en relación a cantidades que estén directamente establecidas en sus respectivos presupuestos de egresos, leyes de ingresos o marcando el porcentaje en cuanto a cantidades globales contenidas por los mismos.

Ahora, la limitación de porcentajes de contratación de deuda, como medida para evitar que el endeudamiento subnacional siga en crecimiento, se proponen dos opciones que consisten en:

- a) La implementación de porcentajes aplicables a Estados y Municipios en función de clasificaciones basadas en sus presupuestos de ingresos y niveles de deuda, como lo representan los techos de financiamiento neto sobre ingresos de libre disposición que marca la Ley de Disciplina Financiera. La clasificación se hará con base en Entes que tengan similitud de ingresos y tomando en cuenta la gravedad de la deuda con la que cuenten.

- b) La disminución fija del porcentaje máximo de autorización para obligarse, en comparación con los montos máximos actuales, calculable en relación al presupuesto de cada uno. Esta opción comprende la participación de las entidades federativas para la asignación de porcentajes para sí y para sus municipios, con el fin de no violentar la autonomía de estos.

La importancia en ambas propuestas radica en la implementación de alternativas para la mejor recaudación de contribuciones, así como que las administraciones sean selectivas en cuanto a obras, servicios o bienes, se otorgue menor margen al desvío de recursos contribuyendo a la planeación de proyectos públicos o de Asociación Público-Privadas y se reduzca progresivamente la Deuda Pública Subnacional actual, dejando a salvo el derecho de adquirir deuda adicional a los Entes Públicos cuando la necesidad de la inversión, sus finanzas y nivel de deuda se los permitan.

### **3.2.2.2. Sustitución optativa de las entidades otorgantes de financiamiento por el Gobierno Federal**

Considerando que el Gobierno Federal está dispuesto a convertirse en aval de aquellos Entes Públicos que a su vez estén dispuestos a afectar las participaciones que les correspondan y suscribir el respectivo convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es que una opción viable para la reducción y mejor control de la deuda, consiste en que desde el primer momento en que a una Entidad Federativa, Municipio o diverso auxiliar le sea autorizada la contratación de financiamiento por el que sea necesaria la participación de un institución de crédito, sea obligatorio solicitar al Gobierno Federal que ocupe el lugar del sujeto otorgante de financiamiento, cuando así proceda por medio del tipo de instrumento, y que este último en razón a su criterio, estado o disponibilidad de activos con que en ese momento cuente, acepte o decline su participación como sujeto otorgante.



Con esta medida, previo estudio y autorización de la Federación, se evitaría en parte la obligación de Entes Públicos con terceros, y en consecuencia los intereses pactados serían en favor de la Administración Federal, beneficiando el control de este último al poder realizar las amortizaciones derivadas de las participaciones correspondientes de forma automática, evitando el crecimiento de la obligación por concepto de intereses con terceros y permitiendo la acumulación de fondos extra a la Federación producto de los intereses pactados. Con este supuesto, si bien difícilmente se podría financiar la mayoría de las solicitudes, si se reduciría sustancialmente la adquirida con banca privada.

### **3.2.3. Eficiencia en la recaudación de contribuciones locales y municipales**

El resultado de unificar las regulaciones correspondientes a la Deuda Pública Subnacional y limitación en cuanto a su adquisición, se traduciría al hecho de que las entidades al no tener el acceso en cantidades como se había estado permitiendo, tendrían que encontrar la forma de sustituir esas fuentes de financiamiento por otros medios de percepción de recursos; es en este punto donde haciendo uso de sus facultades, se buscaría que estos ejercieran adecuadamente el cobro de impuestos, derechos, contribuciones, etc., a los que la ley les faculta.

Esta medida podría fortalecer los vínculos contributivos entre el Estado y los gobernados, en razón de que estos últimos, al ser afectados directamente por el pago/cobro de una contribución, estarían más cercanos y pendientes en cuanto a la administración y erogación de los recursos por los que fueron afectados, implementando de forma gradual la cultura de vigilancia y preocupación por las finanzas públicas.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. El endeudamiento público de los Entes Públicos es resultado de malos manejos administrativos, así como de la incapacidad estos entes para recaudar eficientemente recursos por medios propios.

SEGUNDA. Existe una marcada dependencia a las transferencias y aportaciones federales, así como a fuentes de financiamiento constitutivos de deuda pública por parte de los Estados y Municipios mexicanos.

TERCERA. La Deuda Pública Subnacional ha cobrado gran importancia en la actualidad debido a su crecimiento desmedido, al duplicar su monto en los últimos seis años.

CUARTA. Se desconoce el monto total de Deuda Pública Subnacional, en razón de que los registros de deuda con los que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo contemplan aquella deuda que tiene garantía del Gobierno Federal.

QUINTA. Existe normatividad de Deuda Pública por cada Entidad Federativa, de las que si bien su contenido es similar, difieren en aspectos de montos de autorización, algunos mecanismos de contratación o contienen ausencias regulatorias en comparación con otras normatividades.

SEXTA. La pluralidad de normatividades relativas a Deuda Pública provoca que los niveles de deuda crezcan desproporcionalmente entre Entidades Federativas y Municipios, en razón a los criterios que cada una establece para efectos de autorización y contratación.

SÉPTIMA. Deben respetarse las facultades de los Congresos Locales y en su caso cabildos para realizar sus proyectos de leyes de ingresos y presupuesto de egresos, así como su facultad de otorgar o denegar solicitudes

de financiamiento que les soliciten organismos de sus respectivas competencias.

OCTAVA. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, hace importantes aportaciones de control y vigilancia de la Deuda Pública Subnacional, sin embargo, no cumple con la finalidad indirecta que tiene, relativa a la entrada en vigor de un cuerpo normativo aplicable a todos los Entes Públicos Subnacionales.

NOVENA. De lograr una sola regulación en materia de Deuda Pública Subnacional, se evitarían riesgos económicos provocados por normas que pueden ser modificadas a gusto de la administración en turno y en consecuencia, la autorización de contratación de financiamientos con topes excesivos.

DÉCIMA. Es necesario implementar la reducción de porcentajes en cuanto a topes de financiamiento, en función de que Estados y Municipios reduzcan gradualmente los montos de deuda con que cuentan actualmente.

DÉCIMA PRIMERA. De sustituir a las entidades otorgantes de financiamiento por el Gobierno Federal, se eliminarían intermediarios y costos adicionales de interés, que en su caso serían a favor de la Federación.

DÉCIMA SEGUNDA. El impacto de la limitación en este tipo de fuentes principalmente de capital, provocaría que los Entes Públicos se esforzaran en mayor grado para recaudar recursos a los que la ley les faculta.

DÉCIMA TERCERA. Ante las condicionantes y cambios macroeconómicos mundiales, lo mejor es comenzar a ser prudentes en la adquisición de este tipo de obligaciones, previendo posibles depreciaciones que impliquen el incumplimiento de obligaciones y por tanto aumento en montos de deuda a causa del interés.

## FUENTES DE CONSULTA

### Doctrina

- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, cuarta edición, Porrúa, México, 1979.
- ESCOLA, Héctor Jorge, El interés público como fundamento del derecho administrativo, Ed. Depalma, Argentina, 1989.
- HURTADO, Carlos, et al., Deuda Subnacional: Un Análisis Del Caso Mexicano, FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS-FUNDEF, A. C., México, 2013.
- LOPEZ CAMACHO, Víctor Adán, Deuda Pública de Estado y Municipios: Una Alternativa para Financiar Proyectos de Infraestructura, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2003.
- PANIAGUA BRAVO, Víctor, Sistema de Control Presupuestario, 4a. ed., Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1993.
- RETCHKIMAN KIRK, Benjamim, Teoría de las finanzas públicas, tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- SANTANA LOZA, Salvador, La Hacienda Pública Municipal, “Hacienda Municipal”, Núm. 47, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1994.

### Hemerografía

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et al.*, “Acerca de las inversiones públicas productivas”, Revista Economíaunam, vol. 3, número 9, 2006.
- SANTANA LOZA, Salvador, Reflexiones y Alternativas Sobre el Federalismo Fiscal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. números 48, 49 y 50, Año 1995.

- URIBE GOMEZ, José Candelario, Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1994.
- COMITÉ ACADÉMICO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO, Bases técnico metodológicas para la realización de trabajos de investigación en la carrera de derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

### **Legislativa**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.
- Ley de Ingresos del Estado de México 2016.
- Presupuesto de Egresos del Estado de México 2016.

### **Jurisprudencial**

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXXII, Noviembre de 2010. Tesis de Jurisprudencia, página: 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

## Cibergrafía

- ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. [En línea]. Disponible: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56 Informes especiales de auditoria/1.A nalisis de Deuda Publica Agosto 2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56%20Informes%20especiales%20de%20auditoria/1.A%20Análisis%20de%20Deuda%20Pública%20Agosto%202012.pdf). 01 de marzo de 2016. 1:35 PM.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel. El Desastre Municipal. Hechos y Derechos, Revista Electrónica de Opinión Académica. Número 13 Enero – Febrero, 2013. [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/13/art20.htm>. 22 de marzo de 2016. 20:07 PM.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. La Deuda Pública Opción de Financiamiento a Nivel Local. Boletín de Derecho Comparado. Número 101, 201. [En línea]. Disponible: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/101/art/art2.htm#N16>. 15 de marzo de 2016. 12:00 AM.
- DIAZ, Diego. Deuda Pública en los Estados, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. 2015. [En línea]. Disponible: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/). 22 de marzo de 2016. 18:00 PM.
- DIAZ, Diego, La deuda pública, ¿Es en verdad pública?, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. 2015. [En línea]. Disponible: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/la-deuda-publica-es-en-verdad-publica/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/la-deuda-publica-es-en-verdad-publica/). 30 de abril de 2016. 15:43 P.M.
- HAMDAN AMAD, Fauzi. Aspectos de la deuda externa. Aspectos jurídicos de la deuda pública. Teoría y práctica, 1990. [En línea]. Disponible: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1752/7.pdf>. 2 de marzo de 2016. 10:50 AM.
- IMCO, Staff, La iniciativa de Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios legitima deuda contratada de forma inconstitucional, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. 2015. [En línea]. Disponible: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/40537/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/40537/). 02 de mayo de 2016. 10:20 A.M.

- IMCO, Staff, Reporte Deuda Subnacional. Finanzas Públicas, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2016. Agosto 2016. [En línea]. Disponible:  
[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte Deuda Subnacional-Documento.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte%20Deuda%20Subnacional-Documento.pdf). 10 de agosto de 2016. 23:00 PM.
- INFORME DEL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2011, AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. [En línea]. Disponible:  
[http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011\\_0124\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/trans/informes/ir2011i/Grupos/Gobierno/2011_0124_a.pdf). 05 de marzo de 2011. 20:55 PM.
- INSTRUMENTOS, El portal Único del Gobierno. [En línea]. Disponible:  
<http://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BURS%C3%81TIL/Descripci%C3%B3n/Paginas/Instrumentos.aspx>. 25 de febrero de 2016. 18:00 PM.
- LEY DE INGRESOS, Sistema de Información Legislativa, [En línea]. Disponible:  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>. 22 de abril de 2016. 10:58 AM.
- PRESUPUESTO DE EGRESOS, Sistema de Información Legislativa, [En línea]. Disponible:  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>. 22 de abril de 2016. 09:45 AM.
- SISTEMA FINANCIERO, BANCO DE MÉXICO. [En línea]. Disponible:  
<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistemafinanciero/sistemafinanciero.html>. 26 de febrero de 2016. 22:00 P.M.
- SOBRE LA REFORMA EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA EN ESTADOS Y MUNICIPIOS, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, 2013, [En línea]. Disponible:  
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2013/julio/notacefp0472013.pdf>. 20 de abril de 2016. 18:30 PM.

## ANEXOS

Tabla 1.

Clasificación de instrumentos de deuda.

Emisor	Instrumento
Gobierno Federal	Certificados de la Tesorería (cetes)
	Bonos de Desarrollo (Bondes)
	Bonos M
	Bonos denominados en UDIs (Udibonos)
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	Bonos IPAB (BPA, y BPAT y BPA182)
Banco de México	Bonos de Regulación Monetaria (BREM)
Empresas paraestatales e instituciones públicas	Certificados bursátiles y bonos
	Aceptaciones bancarias
Banca comercial	Certificados de depósito
	Bonos bancarios
	Certificados bursátiles
	Obligaciones bancarias y pagarés
Empresas privadas	Papel comercial
	Obligaciones Privadas
	Certificados de Participación Ordinaria (CPO y CPI)
	Pagarés
Gobiernos estatales y municipales	Certificados bursátiles
	Certificados bursátiles



Tabla 2.

DEUDA CONTRATADA POR LOS MUNICIPIOS CON LA BANCA COMERCIAL, DE DESARROLLO Y EMISIONES BURSÁTILES <sup>1/</sup> SALDOS AL CIERRE DE 2011 POR ENTIDAD FEDERATIVA Y MUNICIPIO							
(Millones de pesos)							
Municipios	Banca Comercial	Banca de Desarrollo	Emisiones Bursátiles	Fideicomisos	Otros *	Saldo Total	Estructura %
Total (947)	20,320.8	20,035.7	1,305.9	0.0	2,462.4	44,124.7	100.0
Subtotal 566 municipios <sup>4/</sup>	15,433.1	13,903.4	1,305.9	0.0	2,416.2	33,058.6	74.9
Subtotal 22 municipios con mayor deuda en 10 estados	10,262.0	8,404.2	112.0	0.0	1,573.0	20,351.3	46.1
Subtotal Resto municipios (381)	4,887.7	6,132.3	0.0	0.0	46.2	11,066.1	25.1
Jalisco	4,662.0	2,106.2	0.0	0.0	316.7	7,084.9	100.0
Guadalajara	2,580.7	0.0	0.0	0.0	0.0	2,580.7	36.4
Tonalá	797.6	0.0	0.0	0.0	0.0	797.6	11.3
Tlaquepaque	9.8	558.9	0.0	0.0	138.4	707.1	10.0
Tlajomulco	0.0	362.8	0.0	0.0	177.9	540.6	7.6
Zapopan	486.3	0.0	0.0	0.0	0.0	486.3	6.9
Puerto Vallarta	465.2	5.0	0.0	0.0	0.0	470.2	6.6
Resto de Municipios (104)	322.3	1,179.6	0.0	0.0	0.4	1,502.3	21.2
México	4,325.5	1,284.2	0.0	0.0	250.5	5,860.3	100.0
Ecatepec de Morelos	244.1	497.5	0.0	0.0	0.0	741.6	12.7
Naucalpan	484.5	0.0	0.0	0.0	0.0	484.5	8.3
Huacuilcan	268.3	207.2	0.0	0.0	0.0	475.4	8.1
Tlalnepantla	469.2	0.0	0.0	0.0	0.0	469.2	8.0
Atzacapan de Zaragoza	421.1	0.0	0.0	0.0	0.0	421.1	7.2
Resto de Municipios (56)	2,438.4	579.5	0.0	0.0	250.5	3,268.4	55.8
Nuevo León	3,123.0	2,334.8	0.0	0.0	0.0	5,457.8	100.0
Monterrey	1,050.8	1,173.4	0.0	0.0	0.0	2,224.1	40.8
San Nicolás de los Garza	910.0	0.0	0.0	0.0	0.0	910.0	16.7
Guadalupe	93.3	570.7	0.0	0.0	0.0	664.0	12.2
Resto de Municipios (27)	1,069.0	590.8	0.0	0.0	0.0	1,659.7	30.4
Baja California	725.0	2,816.1	0.0	0.0	220.0	3,761.1	100.0
Tijuana	725.0	1,829.2	0.0	0.0	0.0	2,554.2	67.9
México	0.0	794.0	0.0	0.0	0.0	794.0	21.1
Resto de Municipios (2)	0.0	192.8	0.0	0.0	220.0	412.8	11.0
Veracruz	79.7	1,368.6	1,305.9	0.0	11.4	2,765.6	100.0
Coahuila	9.9	183.4	112.0	0.0	0.0	305.3	11.0
Resto de Municipios (204)	69.8	1,185.2	1,193.9	0.0	11.4	2,460.3	89.0
Sonora	1,024.0	249.1	0.0	0.0	590.9	1,864.0	100.0
Hermosillo	504.0	0.0	0.0	0.0	230.0	734.0	39.4
Resto de Municipios (19)	520.1	249.1	0.0	0.0	360.9	1,130.0	60.6
Quintana Roo	186.0	1,665.2	0.0	0.0	0.0	1,851.2	100.0
Benito Juárez	0.0	1,378.4	0.0	0.0	0.0	1,378.4	74.5
Resto de Municipios (5)	186.0	286.8	0.0	0.0	0.0	472.8	25.5
Guerrero	1,261.5	377.0	0.0	0.0	0.0	1,638.6	100.0
León	742.2	300.0	0.0	0.0	0.0	1,042.2	63.6
Resto de Municipios (21)	519.3	77.0	0.0	0.0	0.0	596.3	36.4
Chiapas	0.0	1,404.8	0.0	0.0	0.0	1,404.8	100.0
Tuxtla Gutiérrez	0.0	422.1	0.0	0.0	0.0	422.1	30.0
Resto de Municipios (91)	0.0	982.6	0.0	0.0	0.0	982.6	70.0
Tamaulipas	46.2	297.3	0.0	0.0	1,026.8	1,370.4	100.0
Nuevo Laredo	0.0	121.7	0.0	0.0	1,026.8	1,148.5	83.8
Resto de Municipios (7)	46.2	175.7	0.0	0.0	0.0	221.9	16.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información al cuarto trimestre de 2011 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto 2012.

\* Incluye SOFOMES, SOFOLES y otros acreedores.

1/ Las sumas parciales y del saldo total pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

2/ Corresponden a los 10 estados que registran a los municipios con mayor deuda.

Tabla 3.

## Municipios más endeudados

### Saldos al 31 de Marzo de 2015 por Municipio

(Millones de pesos)

Tijuana/ BC	2,547.9	San Nicolás de los Garza/ NL	923.8
Guadalajara/ JAL	2,387.9	Culiacán/ SIN	806.3
Monterrey/ NL	2,028.7	Solidaridad/ QROO	778.4
León/ GTD	1,401.6	Ecatepec de Morelos/ MEX	687.5
Hermosillo/ SON	1,401.3	San Pedro Tlaquepaque/ JAL	659.4
Benito Juárez/ QROO	1,274.9	Guadalupe/ NL	596.5
Mexicali/ BC	1,151.0	Puebla/Puebla	563.9
Zapopan/ JAL	1,125.0	San Luis Potosí/ SLP	563.0
Nuevo Laredo/ TAMPS	1,050.8	Coatzacoalcos/ VER	554.1
Tonalá/ JAL	966.4	Cuernavaca/ MOR	549.0

Tabla 4.

PARTICIPACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA EN LA DEUDA PÚBLICA PER CÁPITA, SALDOS AL CIERRE DE CADA AÑO									
Entidad Federativa	Saldo de la deuda 2008 (millones de pesos)	Lugar Nacional <sup>1/</sup>	Estructura %	Deuda Per-cápita (pesos)	Saldo de la deuda 2011 (millones de pesos)	Lugar Nacional <sup>1/</sup>	Estructura %	Deuda Per-cápita (pesos)	Lugar Nacional <sup>1/</sup>
<b>Total</b>	<b>203,070.2</b>		<b>100.0</b>	<b>1,897.6</b>	<b>390,777.5</b>		<b>100.0</b>	<b>3,420.1</b>	
Coahuila	1,831.9	22	0.9	701.3	36,509.6	4	9.3	12,997.4	1
Quintana Roo	2,756.4	17	1.4	2,145.6	13,025.7	11	3.3	9,304.9	2
Nuevo León	17,959.9	3	8.8	4,068.9	38,590.5	2	9.9	8,097.4	3
Distrito Federal	45,579.6	1	22.4	5,157.0	56,232.2	1	14.4	6,347.3	4
Sonora	11,390.7	5	5.6	4,562.9	14,023.9	10	3.6	5,150.7	5
Chihuahua	6,300.6	11	3.1	1,868.5	17,318.6	7	4.4	5,022.4	6
Nayarit	1,539.7	24	0.8	1,590.6	5,534.5	16	1.4	5,000.9	7
Veracruz	9,169.7	6	4.5	1,261.7	27,938.1	5	7.1	3,615.3	8
Baja California	6,438.2	9	3.2	2,068.9	11,450.7	12	2.9	3,522.2	9
Michoacán	6,757.8	8	3.3	1,701.0	15,140.6	8	3.9	3,448.0	10
Tamaulipas	1,507.4	25	0.7	475.6	11,277.3	13	2.9	3,379.3	11
Colima	1,068.0	26	0.5	1,791.3	2,223.0	28	0.6	3,342.3	12
Jalisco	12,309.9	4	6.9	1,763.1	24,309.0	6	6.2	3,248.3	13
Chiapas	7,069.9	7	3.5	1,578.8	14,225.9	9	3.6	2,892.8	14
Baja California Sur	731.0	27	0.4	1,312.9	1,800.0	30	0.5	2,676.6	15
Durango	3,153.3	15	1.6	2,038.6	4,425.5	20	1.1	2,673.5	16
Agascalientes	2,440.2	19	1.2	2,157.0	3,076.7	24	0.8	2,523.5	17
Estado de México	32,838.6	2	11.9	2,231.8	38,195.9	3	9.8	2,473.4	18
Zacatecas	639.6	29	0.3	463.2	3,708.5	22	0.9	2,462.1	19
Sinaloa	4,514.7	13	2.2	1,703.7	5,271.4	18	1.3	1,887.3	20
San Luis Potosí	2,865.4	16	1.4	1,156.4	4,639.8	19	1.2	1,770.9	21
Puebla	6,327.4	10	3.1	1,126.5	9,318.2	14	2.4	1,588.2	22
Morelos	486.1	30	0.2	291.6	2,856.9	26	0.7	1,582.8	23
Guanajuato	3,801.1	14	1.9	755.7	8,499.3	15	2.2	1,519.2	24
Oaxaca	4,544.6	12	2.2	1,279.5	5,360.3	17	1.4	1,394.5	25
Hidalgo	2,466.4	18	1.2	1,021.7	3,745.1	21	1.0	1,375.6	26
Tabasco	2,068.0	20	1.0	1,011.7	2,900.1	25	0.7	1,269.4	27
Yucatán	730.9	28	0.4	383.3	2,504.8	27	0.6	1,255.6	28
Campeche	35.0	31	0.0	44.3	1,010.9	31	0.3	1,203.3	29
Querétaro	1,975.2	21	1.0	1,160.8	2,082.8	29	0.5	1,101.8	30
Guerrero	1,773.0	23	0.9	564.0	3,528.9	23	0.9	1,030.7	31
Tlaxcala	0.0	32	0.0	0.0	52.8	32	0.0	44.1	32

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información al cuarto trimestre de 2011 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Cuarto Trimestre de cada año, agosto 2012.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

1/ Corresponde al lugar que ocupa el monto del saldo de la deuda registrado en la SHCP por las entidades federativas y municipios en el conjunto nacional.

Tabla 5.

## DEUDA POR ENTIDAD

SALDO TOTAL (MILES DE MILLONES DE PESOS)

**65.8**  
Distrito Federal

**56.0**  
Nuevo León

**41.3**  
Chihuahua

**37.4**  
Veracruz

**36.7**  
Coahuila

**32.9**  
Edo. de México

Distrito Federal	65.8	Baja California	11.4	Hidalgo	4.4
Nuevo León	56.0	Tamaulipas	10.5	Tabasco	4.0
Chihuahua	41.3	Oaxaca	10.1	San Luis Potosí	3.8
Veracruz	37.4	Zacatecas	6.8	Aguascalientes	2.9
Coahuila	36.7	Puebla	5.9	Colima	2.4
México	32.9	Sinaloa	5.9	Guerrero	2.3
Quintana Roo	19.4	Nayarit	5.8	Yucatán	2.2
Chiapas	18.2	Guanajuato	5.6	Baja California Sur	1.5
Sonora	17.0	Durango	4.8	Querétaro	1.2
Michoacán	16.7	Morelos	4.5	Campeche	1.1
Jalisco	16.1			Tlaxcala	0.0

Fuente: INEGI, 2018. Elaboración: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPRAL) y el Observatorio de la Deuda.

Tabla 6.

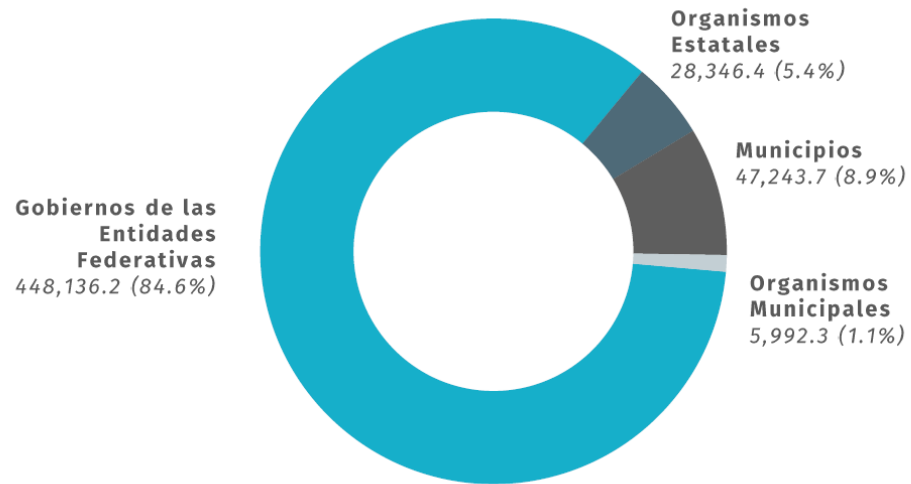
Saldo de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al 30 de junio de 2016. Miles de millones de pesos corrientes. Entre paréntesis se señala el porcentaje respecto del total

Entidad federativa	Total	Gobierno de la entidad	Municipios
Aguascalientes	2,966.5	2,740.0 (92.4%)	226.5 (7.6%)
Baja California	17,572.2	12,666.8 (72.1%)	4,905.3 (27.9%)
Baja California Sur	2,293.2	1,591.4 (69.4%)	701.8 (30.6%)
Campeche	1,487.6	1,069.0 (71.9%)	418.6 (28.1%)
Chiapas	18,685.0	17,836.9 (95.5%)	848.1 (4.5%)
Chihuahua	42,213.0	41,679.2 (98.7%)	533.8 (1.3%)
Ciudad de México	68,587.0	68,587.0 (100.0%)	0.0 (0.0%)
Coahuila	37,573.1	37,089.5 (98.7%)	483.5 (1.3%)
Colima	3,235.4	2,888.1 (89.3%)	347.3 (10.7%)
Durango	7,433.0	6,452.6 (86.8%)	980.4 (13.2%)
Estado de México	41,660.3	35,934.6 (86.3%)	5,725.7 (13.7%)
Guanajuato	6,816.4	4,722.8 (69.3%)	2,093.6 (30.7%)
Guerrero	2,760.2	2,184.5 (79.1%)	575.7 (20.9%)
Hidalgo	5,716.6	5,632.7 (98.5%)	83.9 (1.5%)
Jalisco	25,677.2	16,291.8 (63.4%)	9,385.5 (36.6%)
Michoacán	18,381.9	18,028.9 (98.1%)	353.0 (1.9%)
Morelos	4,945.7	3,988.8 (80.7%)	956.9 (19.3%)
Nayarit	6,251.5	5,724.7 (91.6%)	526.8 (8.4%)
Nuevo León	62,304.9	57,531.7 (92.3%)	4,773.2 (7.7%)
Oaxaca	11,443.3	11,168.5 (97.6%)	274.8 (2.4%)
Puebla	8,474.6	5,724.9 (67.6%)	2,749.7 (32.4%)
Querétaro	1,562.3	1,087.1 (69.6%)	475.2 (30.4%)
Quintana Roo	22,435.9	19,549.4 (87.1%)	2,886.5 (12.9%)
San Luis Potosí	4,236.1	3,641.1 (86.0%)	595.0 (14.0%)
Sinaloa	7,468.9	5,616.3 (75.2%)	1,852.7 (24.8%)
Sonora	23,288.3	19,105.9 (82.0%)	4,182.4 (18.0%)
Tabasco	4,785.2	4,314.7 (90.2%)	470.5 (9.8%)
Tamaulipas	13,740.7	12,095.0 (88.0%)	1,645.7 (12.0%)
Tlaxcala	18.9	0.0 (0.0%)	18.9 (100.0%)
Veracruz	45,446.3	41,849.6 (92.1%)	3,596.6 (7.9%)
Yucatán	2,342.2	2,135.8 (91.2%)	206.4 (8.8%)
Zacatecas	7,915.5	7,553.4 (95.4%)	362.1 (4.6%)
<b>Total</b>	<b>529,718.6</b>	<b>476,482.6 (90.0%)</b>	<b>53,236.1 (10.0%)</b>

Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

Tabla 7.

Composición de la deuda subnacional al 30 de junio de 2016. Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.

Tabla 8.

Saldo histórico de las obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y al 30 de junio de 2016. Miles de millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de la SHCP. Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.