



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

“La Disciplina y Vigilancia en el Endeudamiento Subnacional”

TESIS

Que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

Presenta

Diego Medina Ocampo

Director de Tesis:

Dr. Carlos Javier Verduzco Reina

Ciudad Universitaria, Ciudad de México 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Dedico esta tesis a:

Mi madre, cuyo sacrificio ha hecho de mí el hombre que soy;
Mi abuela Mimí y mi tía Gaby, que han sido mis segundas madres;
Mi tía Cata y mi tío Héctor, que estuvieron ahí cuando más lo necesité;
Mi prima Mónica y mi primo Mauricio, que han sido mis hermanos mayores;
Mi prima María José y mi primo Carlitos, que han sido mis hermanos menores;
Marco, Adrián, Roberto, Tomás, Daniel y Rodrigo amistades de toda una vida;
Beatriz y Cecilia, quienes me enseñaron el significado de decir te quiero, y
Alexia, la mujer que cambió completamente mi mundo.



Contenido

Introducción.....	5
Capítulo Uno.- El Federalismo y la Coordinación Fiscal.....	8
1.1. Federalismo.	8
1.1.1. El Federalismo como forma de Estado.	8
1.1.2. Origen del Federalismo.	10
1.1.3. La Supremacía de la Constitución.....	12
1.1.4. Breve descripción del Federalismo Fiscal dentro de las Diversas Constituciones Federales Mexicanas.....	14
1.2. La Coordinación Fiscal.	17
1.2.1. El problema de la múltiple tributación en México.....	17
1.2.2. Concepto de Coordinación Fiscal.....	18
1.2.3. Antecedentes de la coordinación fiscal; las convenciones nacionales, y la Ley Sobre Ingresos Mercantiles.....	20
1.2.4. La Ley de Coordinación Fiscal.....	25
1.3. Límites y Restricciones a la Recaudación fiscal de las Entidades Federativas.	31
1.4. Evolución del Marco Jurídico respecto de la Coordinación Fiscal.....	33
Capítulo Dos.- Deuda Pública.....	38
2.1. El Endeudamiento Público.	38
2.2. Clasificación del Endeudamiento Público.....	42
2.3. Diversas Figuras Jurídicas de Endeudamiento Público.....	48
2.4. Condiciones y limitantes para la contratación de Deuda Pública.....	57
Capítulo Tres.- La Deuda Subnacional.....	63
3.1. La Deuda Subnacional.....	63
3.2. Evolución de la problemática del Endeudamiento Estatal.	69
3.3. Evolución de los mecanismos para regular y vigilar la Contratación de Deuda Subnacional, anteriores a la Ley de Disciplina Financiera.	77
3.4. La Ley de Disciplina Financiera como respuesta al Endeudamiento Subnacional Descontrolado.....	84
Capítulo Cuatro.- El impacto de la deuda subnacional, mecanismos y soluciones para resolver la situación actual.	95
4.1. El Impacto de la Deuda Subnacional dentro de las Finanzas Estatales y Municipales.	95



4.2. Análisis de los mecanismos y órganos que actualmente fiscalizan, y sancionan en materia de contratación de Deuda Subnacional.	108
4.3. Soluciones para reducir el sobre endeudamiento dentro de las finanzas locales y la necesidad de contar con mecanismos efectivos para prevenir abuso en la contratación de deuda subnacional, y la incorrecta aplicación de recursos derivados de la misma.	121
Referencias Bibliográficas.	146



Introducción

El endeudamiento público siempre ha estado presente en la historia de nuestro país; a través de los recursos obtenidos por el mismo, México ha podido superar guerras y crisis económicas, pero actualmente el abuso de este recurso por parte de los Estados y Municipios, ha generado que los niveles de endeudamiento de las haciendas locales se posicionen en niveles alarmantes nunca antes vistos; teniendo como consecuencia diversos impactos negativos tanto en las haciendas locales como en la población en general, toda vez que ésta última, cada vez más debe ayudar, a través de los impuestos y demás contribuciones, al pago de los empréstitos contratados por las Entidades Federativas y los órganos para-estatales y/o para-municipales.

De igual forma, y como efecto negativo ocasionado por los altos niveles de endeudamiento de las Entidades Federativas, los Estados y Municipios actualmente destinan más recursos al pago del servicio de la deuda derivada de Endeudamiento Subnacional, que a satisfacer las necesidades de su población, constituir un aparato administrativo funcional, y/o contribuir a la formación de finanzas locales sanas, lo que ha generado una marginación marcada entre los sectores sociales y económicos más desprotegidos y que dependen directamente de programas de asistencia social.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto proponer la implementación, tanto de medidas en materia de Disciplina Financiera en la contratación de Deuda Subnacional, como de mecanismos intergubernamentales, integrales, autónomos y eficaces, mediante los cuales se contrarresten los niveles de endeudamiento actuales y se prevenga en un futuro, tanto la contratación desmesurada de Endeudamiento Subnacional, como la incorrecta aplicación de los recursos derivados de la misma.

A través del presente trabajo de investigación analizaremos los antecedentes jurídicos, históricos y políticos que dieron pauta a la Federación y la Coordinación Fiscal; antecedentes y pilares fundamentales que hoy fungen como la base para la contratación, por parte de los



Estados y Municipios, de empréstitos y la posterior afectación de recursos propios como garantía o fuente de pago a dichos empréstitos.

De igual forma hemos de analizar el concepto, clasificación doctrinal, naturaleza jurídica, finalidad y las diversas especies, tanto del Endeudamiento Público, como de la Deuda Subnacional, y hemos de desarrollar un análisis respecto de: (i) los antecedentes, (ii) la evolución, (iii) situación actual, (iv) e impacto social y económico, de los niveles de endeudamiento de las Entidades Federativas.

A su vez, hemos de abordar la evolución de las diversas disposiciones y figuras jurídicas que han regulado la contratación de Deuda Subnacional y la afectación de recursos propios como garantía o fuente de pago por parte de los Estados y Municipios, y analizaremos la legislación y mecanismos que actualmente contempla nuestro sistema jurídico, en materia de Disciplina Financiera y vigilancia en la aplicación de recursos derivada de la misma.

Al concluir el presente trabajo plantearemos soluciones y mecanismos en materia de Disciplina Financiera, vigilancia, y fiscalización, respecto de la correcta contratación y aplicación de recursos derivados de la Deuda Subnacional, cuyo fin esencial sea reducir los altos niveles de Endeudamiento Subnacional y los efectos sociales y económicos adversos consecuencia de los mismos.



Capítulo Uno

El Federalismo y la Coordinación Fiscal



Capítulo Uno.- El Federalismo y la Coordinación Fiscal.

1.1. Federalismo.

1.1.1. El Federalismo como forma de Estado.

En palabras de Jacinto Faya Viesca:

“[...] El Estado, como forma de organización política, responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. [...]”¹

De la definición anterior se desprende que el origen de un Estado, como forma de organización política, obedece a la confluencia de dos factores: un espacio territorial determinado y un grupo de individuos que se ha asentado en dicho espacio geográfico.

El Federalismo, como forma de organización política, ofrece una solución a un problema común en Estados cuyo territorio es extenso, y que dentro del mismo se asientan diversos grupos humanos con características particulares; características como las costumbres, la diversidad étnica, política y económica.

Dicha solución consiste en coordinar estos grupos sociales, étnicos o políticos, reconociendo sus particularidades, diversidad y autonomía, para poder integrar la estructura de un ente superior que, formando una unidad, genere una coordinación entre todos los entes que lo integran.

Es importante destacar que dicha unión, no implicará una pérdida total de las partes respecto de sus facultades, soberanía y autonomía, y mucho menos una subordinación hacia el ente resultante del pacto federal; si no que dichas partes han de ceder parte de sus

¹ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1988, pg. 19.



facultades y competencias para redireccionar toda la heterogeneidad característica de los individuos hacia un nivel superior y homogéneo, que no excluya, sino que fortalezca la unión entre la diversidad de las partes.

Es por ello que la estructura del Federalismo se integra del reconocimiento de circunscripciones territoriales con autonomía y ordenamientos jurídicos locales, pero que dicha heterogeneidad es englobada en principios, ordenamientos, facultades y una soberanía superior; en este sentido Jacinto Faya afirma que:

“[...] el sistema federal tiende por esencia a establecer una unión entre los elementos dispersos y heterogéneos, unión que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los miembros integrantes. En este sentido significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia. [...]”²

Habiendo entendido la estructura del Federalismo, queda entender su origen, mismo que se dará únicamente si los entes que pretenden constituir dicha forma de organización política cuentan con la capacidad necesaria, es decir, que tengan plena soberanía y autonomía por sí mismos, pues es a través de la soberanía, que las partes aportarán sus características para constituir al Ente Federal, mismo que será la expresión de la heterogeneidad e individualismo de cada parte integrante.

De conformidad con todo lo anteriormente referido, podemos entender al Federalismo como aquella forma de organización política, que constituye una supra-soberanía sobre los entes que la constituyeron a través de un pacto federal, y cuya autonomía, y demás características individuales, no desaparecen ni son sustituidas por la

² Ibídem, pg. 22.



soberanía del Ente Federal, si no que se expresan de una forma homogénea entre las demás entidades gracias a dicha soberanía Federal.

1.1.2. Origen del Federalismo.

Podemos considerar que el Federalismo se originó como consecuencia de tres factores que confluyeron: el primero el “ideológico”, el segundo el “histórico-político” y el tercero el “jurídico”; estos tres factores darían origen al Federalismo mexicano que conocemos.

Como factor, y antecedente, ideológico encontramos las ideas de Montesquieu, presentes en su obra el *Espíritu de las Leyes*; mismas que llegarían a plasmarse en las mentes de los liberales mexicanos al momento de decidir como la nación habría de nacer.

Montesquieu nos hace ver, en su libro IX del *Espíritu de las Leyes*, que una nación se enfrenta a peligros tanto internos como externos, y que dichos peligros pueden afectar a una nación dependiendo de su tamaño, pues proclama que una nación pequeña podría ser destruida por una potencia mayor y una nación grande podría sucumbir a los vicios interiores, es por ello que en su forma de gobierno será la manera de enfrentar a dichos peligros, pero pareciera que únicamente a través de un tirano, una nación podría sobrevivir, sobreponiéndose a las amenazas externas expandiéndose de tal forma que otras naciones no se atrevieran a amenazarla y a las internas ejerciendo un mando único³, pero Montesquieu expone que:

“[...] si no hubieses imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores de la república y la fuerza exterior de la monarquía. Hablo de la república federal. [...]”⁴

Fueron precisamente las palabras de Montesquieu las que ayudaron a los liberales de la recién creada nación mexicana, a comprender que debían establecer un pacto entre los

³ Cfr. Charles de Secondat Montesquieu, *El Espíritu de las Leves*, libro noveno, capítulo primero, México, Editorial Porrúa, 2007, pg 104.

⁴ *Ibidem*, pg 104.



diversos estados que componían la Nueva España para evitar que los vicios internos la destruyeran o dividieran, y para mantenerse firmes ante las amenazas de potencias extranjeras.

Por otro lado el factor histórico-político del Federalismo Mexicano lo podemos encontrar en las diputaciones contempladas dentro de la Constitución de Cádiz de 1812 para España y sus Colonias, pues dicha constitución instauraba un régimen de político a través del cual las colonias de España tendrían una voz frente al Gobierno y las Cortes; como refiere en su obra Jacinto Faya Viesca:

“[...] En la Constitución de Cádiz puede encontrarse el germen del federalismo mexicano, en particular en su capítulo llamado “Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones provinciales.” [...]”⁵

Es así que, a través de las diputaciones provinciales se comienza a reconocer la autonomía y soberanía, la diversidad geográfica y de costumbres, de antecedentes étnicos y tradiciones, de los estados que posteriormente formarían la nación mexicana; es tal el grado de reconocimiento a dicha soberanía que la Constitución de Cádiz otorgó a las colonias la facultad de oponerse a la forma en que el Gobierno Español aplicaba los recursos obtenidos en la colonia, e inclusive se les otorgó la capacidad de actuar en casos de urgencia y que las Cortes o el Gobierno en España no pudiera resolver con eficacia los problemas.

Es derivado de dicho antecedente histórico-político que podemos afirmar con certeza que el Federalismo Mexicano proviene de una realidad auténtica y no de la imposición ideológica y jurídica de otras naciones.

Finalmente encontraremos el factor jurídico del Federalismo Mexicano en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América; constitución que permitió a las trece colonias hacer un frente común ante una amenaza exterior pero respetando la autonomía interna de las colonias.

⁵ Faya Viesca, Jacinto, op. cit., pg. 22.



Es, la Constitución Norteamericana, el factor jurídico que genera el tercer antecedente del Federalismo Mexicano; toda vez que influyó cercanamente a la Constitución de 1824; prueba de ello puede ser encontrado en la abolición de títulos nobiliarios, el gobierno representativo, la división de poderes y el sistema federal.

Otra prueba de la influencia jurídica de la Constitución Norteamericana son las ideas de Hamilton, quien a través del Federalista, influyó en la Constitución Americana y ésta, a su vez, en la constitución mexicana de 1824.

Claro ejemplo de esto lo encontramos en el número XLVI del Federalista, en la división de facultades a través de distintas esferas jurídicas entre la federación y los estados, donde Madison argumenta que, los estados debían ver los asuntos más personales y cercanos con sus gobernados y que a la federación debían de delegarse un número específico de facultades, que debido a su importancia, debía asegurarse su eficacia administrativa; dicha división de esferas jurídicas en los diversos niveles de gobierno la podemos encontrar hoy en materias como la mercantil, la cual es exclusivamente competencia de la Federación.

A manera de reflexión es en estos tres factores que encontraremos los antecedentes más remotos por los cuales surgió el Federalismo Mexicano, mismos que dan fe de que dicho Federalismo surgió como consecuencia de un proceso natural y real, y no por una mera imposición legislativa; es tan genuino y natural su origen y desarrollo que a la fecha continúa adaptándose y teniendo plena validez frente a la realidad y diversidad nacional.

1.1.3. La Supremacía de la Constitución

Como ha quedado descrito anteriormente, el Federalismo es consecuencia del pacto realizado entre diversos estados miembros que cedieron parte de sus facultades para crear dicho Estado Federal; dicho pacto o acuerdo no quedará plasmado en un tratado como lo llegara a ser en una Confederación, sino que la voluntad de cada Estado miembro estará unida a la de los demás Estados miembros a través de una constitución.



La constitución de un Estado cobra importancia dentro del régimen federal, a tal grado de que debe ser considerada como la norma suprema dentro del régimen jurídico de un Estado Federal, toda vez que dicho régimen dará origen a un modelo de organización jurídico-político repartido en diferentes órdenes de autoridad, ello pues existirá: (i) un ente Federal con facultades mínimas para garantizar una homogeneidad política y económica, y (ii) una pluralidad de entes soberanos, los cuales conservarán el resto de sus facultades intrínsecas a su soberanía, y será a través de dicha constitución que se establezcan los principios básicos para proporcionar unidad entre los Estados miembros y la delimitación de facultades entre el ente federal y sus miembros.

Dicha unidad y delimitación será impuesta gracias al principio de supremacía constitucional contenido dentro de la constitución de un Estado Federal. Pedro Antonio Enríquez expone que por supremacía constitucional debemos entender:

“[...] Supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución [...]”

Derivado de la definición anterior se desprende que la constitución de un Estado Federal se encontrará por encima de cualquier ordenamiento jurídico y será la pauta que marque la forma y organización política que deberán adoptar los estados miembros de un Estado Federal para fortalecer al mismo a través de la unidad y homogeneidad; ello debido a que la constitución de un Estado Federal tiene su origen en la fuente más importante de todas, es decir, la voluntad del pueblo, representada a través del congreso constituyente.

Pero será gracias al principio de supremacía, que la constitución de un Estado Federal, no solo podrá otorgar dicha delimitación de facultades y unidad entre los Estados miembros,

⁶ Cienfuegos Salgado, David, *Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pg. 132.



tanto en el ámbito político como en el jurídico, sino que jerarquizará todo ordenamiento jurídico que derive de la misma y por ello la Constitución deberá ser considerada como la fuente de todo sistema jurídico federal, pues como refiere Pedro Antonio Enríquez Soto:

“[...] Toda Constitución es fuente de fuentes, generadora de todo sistema jurídico de un estado. A través de la Constitución el estado nace a la vida jurídica, en ella se determinan las estructuras de poder y las formas en que éste se ejerce, pero al mismo tiempo la Constitución ordena verticalmente el sistema jurídico [...]”

Derivado de todo lo anteriormente expuesto debemos entender que toda la organización política, la distribución y delimitación de facultades, así como, la estructura del orden jurídico de un Estado Federal, y por consiguiente, de los entes que lo conforman, tienen su origen en una constitución, aquella norma suprema y fundamental, que fungirá como punto de partida para el fortalecimiento del régimen federal, unificando y homogeneizando, pero al mismo tiempo delimitando y evitando la invasión de facultades.

1.1.4. Breve descripción del Federalismo Fiscal dentro de las Diversas Constituciones Federales Mexicanas.

México desde sus comienzos como nación autónoma e independiente ha tenido como principio rector al federalismo, si bien, derivado de las guerras entre conservadores y liberales, en algunos momentos de la historia del país se optó por un régimen central; el federalismo ha sido hasta la fecha la forma de organización política del país.

Como consecuencia a esta forma de gobierno han existido, dentro de la historia de México, tres Constituciones federales, la de 1824, la de 1857 y la constitución actual de 1917. Si bien hemos de hacer un estudio comparativo de las distintas constituciones federales, para efectos de la presente tesis, únicamente nos hemos de limitar a estudiar aspectos tributarios.

⁷ *Ibíd*em, pg. 130.



En 4 de octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución federal de México, una constitución que no regulaba exhaustivamente las facultades de los Estados integrantes de la Federación pero que de ella se desprende el primer antecedente de las facultades tributarias de los estados pues no solo la constitución de 1824 obligaba a los estados a organizarse políticamente de forma armónica a la constitución, si no que: (i) el artículo 161 permitía publicar, por medio de sus gobernadores, su constitución y leyes; leyes a través de las cuales podían establecerse contribuciones, y (ii) el mismo artículo obligaba a los estados a remitir una “nota circunstanciada” a través de la cual se resumieran los ingresos y egresos del propio estado.⁸

Como podemos observar la constitución de 1824 permitía a los estados la imposición de sus propios tributos y demás contribuciones, pero no lo regulaba exhaustivamente.

Respecto de la Constitución de 1857, este precepto constitucional es de suma importancia ya que plasmaría el régimen tributario que se adoptaría en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 contemplaba la adopción de un régimen que hoy la doctrina denomina la doble concurrencia tributaria, modelo adoptado de la constitución de los Estados Unidos de Norte América, y que consiste en la no delimitación precisa de las facultades tributarias entre la Federación y los Estados.⁹

Ello implica que, si bien dentro de la Constitución de 1857 se establece una delimitación expresa al reservarse diversas facultades a la Federación, y por tanto, plantear su prohibición expresa para las entidades federativas en dichas materias, por ejemplo la imposición de derechos de puerto, impuestos sobre importaciones y exportaciones y la emisión de papel sellado. Sin embargo la Constitución de 1857 no impone una delimitación

⁸ Cfr. Artículo 161 constitución de 1824.

⁹ Cfr. Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pg. 284.



expresa entre las facultades para imponer impuestos y derechos tanto por la Federación como por las entidades federativas.

Dicha fórmula fue adoptada por los constituyentes de 1857 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo origen se remonta a la visión de Hamilton vertida dentro del Federalista, pues como refiere José María Serna:

“[...] en esencia Hamilton [...] consideró que era preferible establecer un régimen de ‘conurrencia’ en materia impositiva que no definiera límites a la posibilidad de obtener ingresos tributarios para satisfacer las necesidades de gasto de poder público (sea la de la Unión o de los estados); que establecer una fórmula que definiera con precisión los impuestos que cada nivel de gobierno podría crear, pero que a la vez limitara el alcance del poder federal o de los estados de allegarse de ingresos por la vía tributaria [...]”¹⁰

El motivo detrás de la adopción de esta modalidad impositiva, obedece al deseo de que ni los Estados queden subordinados a la Federación en una materia impositiva específica, ni la Federación a los Estados, buscándose mantener un equilibrio entre la Soberanía de ambas partes, y que por tanto la Federación como los Estados fueran capaces de imponer tantos impuestos y derechos como fueran necesarios para cubrir su gasto y la consecución de sus fines; es decir que si la potestad tributaria para gravar ciertos aspectos recayera en la Federación o en los Estados, la otra parte perdería su independencia económica y quedaría sujeto a las decisiones de aquel facultado para establecer las contribuciones respectivas a dicha materia; pues:

“[...] así se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se

¹⁰ Ibídem pg. 284.



encontrarían en manos de la Federación, supeditados al rendimiento que ésta les diera de la recaudación [...]”¹¹

El principio de concurrencia tributaria fue adoptado dentro de la Constitución actual de 1917. En ella, dentro de su artículo 124 se contempla la facultad de los Estados de imponer cualquier tipo de contribución que no le esté expresamente reservada a la Federación, principio que se complementa con la fracción vii del artículo 73 constitucional, misma que permite a la Federación imponer cualesquier contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, lo que da como resultado que tanto la Federación como los Estados puedan gravar las mismas actividades comerciales o los mismos productos.

Si bien las facultades no delimitadas en materia impositiva, tanto para la Federación, como para los Estados, permiten que dichas facultades se adapten y sean más flexibles, a su vez, como refiere José María Serna, ha provocado una anarquía en materia fiscal, toda vez que:

“[...] a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre la Federación y estados (salvo los impuestos expresamente reservados a la Federación), generalizó la doble hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la economía nacional[.]”¹²

Fue en virtud de esta múltiple imposición, derivada del régimen constitucional de concurrencia, que surgió la coordinación fiscal, a través de la cual se busca evitar la múltiple imposición pero sin afectar la soberanía de los Estados.

1.2. La Coordinación Fiscal.

1.2.1. El problema de la múltiple tributación en México.

¹¹ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Federalismo Fiscal*, LVIII Legislatura, pg. 24.

¹² Serna de la Garza, José María, op. cit. pg. 286.



Como quedó anteriormente referido, los constituyentes de 1857 y de 1917, establecieron que el principio de concurrencia sería la pauta para la imposición de contribuciones a nivel local y federal, evitándose así la subordinación de la Federación a los Estados, o los Estados a la Federación respecto de una materia tributaria específica.

De igual forma dicha, concurrencia debería de haber implicado la imposición de tributos exactos, suficientes y necesarios para que tanto la Federación como los Estados se allegaran de recursos para el cumplimiento de sus fines, pues como refiere Ernesto Flores Zavala:

“[...] El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían contradicción directa de sus poderes. [...]”¹³

Sin embargo en México la situación fue distinta, toda vez que este sistema devino en la doble imposición de tributos a una misma actividad o producto, generando daños a la actividad económica y alterando el crecimiento económico del país, pues existía una multiplicidad de impuestos aplicados por autoridades de diversos niveles de gobierno en diferentes procedimientos de recaudación fiscal, cuyo resultado era la inflación; toda vez que para obtener una ganancia, cubrir los costos de producción y cumplir con sus obligaciones fiscales, los empresarios debían de subir los precios de sus productos y servicios.

Esta situación generó que en 1925, 1933, y 1947 se celebraran las llamadas primera, segunda, y tercera convenciones nacionales fiscales; antecedentes más remotos del sistema nacional de coordinación fiscal actual y que en su momento hemos de tratar más adelante.

1.2.2. Concepto de Coordinación Fiscal

¹³ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Editorial Porrúa, 9ª edición, pg. 335- 336.



Derivado de la multiplicidad de tributos impuestos en los diferentes niveles de gobierno, fue necesario establecer un sistema fiscal que estableciera orden y congruencia entre los diversos impuestos, que organizara las distintas esferas de gobierno para la administración eficiente de dichas fuentes recaudatorias, y la distribución equitativa, entre los Estados y la Federación, de los recursos captados; es en este orden de ideas que surge la Coordinación Fiscal.

Por coordinación, fiscal Beatriz Chapoy Bonifaz, la entiende como:

“[...] el régimen que a través de la participación local en los impuestos federales, de la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales, y de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras de la federación los estados y los municipios [...]”¹⁴

José María Serna de la Garza describe a la coordinación fiscal como:

“[...] la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales [...]”¹⁵

De igual forma Beatriz Chapoy refiere que, para la coordinación fiscal es un sistema a través del cual:

“[...] los estados debieron firmar convenios de adhesión en los que se obligaron- a cambio de participar en la recaudación federal- a

¹⁴ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. pg. 217

¹⁵Serna de la Garza, José María, op. cit., pg. 199.



abstenerse de mantener en vigor gravámenes contrarios a dicho sistema, y de establecer nuevos tributos que lo fueran. [...]”¹⁶

Derivado de todo lo anteriormente referido, hemos de entender a la Coordinación Fiscal, como aquel sistema administrativo que organiza eficiente y congruentemente la recaudación fiscal en los tres niveles de gobierno, a través del cual, mediante la firma de un convenio con la Federación, los estados y municipios se comprometen a no gravar ciertas materias a cambio de participar de la recaudación fiscal realizada por la Federación; convenio que no implicará la renuncia a su soberanía, si no el pleno ejercicio de la misma para allegarse de recursos y cumplir sus fines.

1.2.3. Antecedentes de la coordinación fiscal; las convenciones nacionales, y la Ley Sobre Ingresos Mercantiles.

Como quedó anteriormente planteado el régimen de concurrencia contemplado en la constitución dio pauta a la doble o múltiple tributación en un solo concepto a través de diversos sistemas fiscales que sólo generaron confusión, afectaban el desarrollo económico y generaban inflación.

Derivado de esta situación, en 1925 se celebró la primera Convención Nacional Fiscal, la cual tenía como objetivo primordial establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y los de los Estados.

Derivado de dicha convención se llegó a las siguientes conclusiones:

- i. Todo impuesto sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- ii. Todos los impuestos que no fueran mercantiles debían ser exclusivos de los Estados.

¹⁶ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Gasto y Financiamiento del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pg. 187



- iii. De igual forma los Estados debían tener facultades tributarias exclusivas sobre las concesiones otorgadas por las autoridades locales y los servicios públicos a nivel estatal.
- iv. La Federación tendría una facultad tributaria exclusiva sobre el comercio y la industria, y los Estados únicamente participarían del total recaudado de conformidad con una tasa única para todos ellos.
- v. Los impuestos sobre las herencias y legados debían ser facultad exclusiva de los Estados, pero la Federación tendría la facultad para participar de ellos.

Derivado de lo anteriormente referido y en palabras de José María Serna:

“[...] en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuales a los estados. No obstante también se introdujo en estas conclusiones un principio que a la postre vendría a convertirse en elemento central de sistema tributario mexicano: la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa [...]”¹⁷

Conforme a lo anteriormente expuesto por José María Serna, si bien la convención no dio lugar a grandes reformas constitucionales que resolvieran el problema de la múltiple tributación en el País, sí marcó el primer antecedente doctrinal de lo que conoceríamos hoy como la participación, piedra angular del sistema de coordinación fiscal actual.

Toda vez que la Primer Convención Nacional nunca fue aterrizada en el plano legislativo, y derivado de la disminución recaudatoria generada por la Gran Depresión de 1929, dio como resultado que en 1933 fuera convocada la Segunda Convención Nacional; la cual tuvo como finalidad, y en el mismo sentido de la Primer Convención Nacional, establecer una clara división, y delimitar las facultades tributarias entre la Federación y los

¹⁷ Serna de la Garza, José María, op. cit., pg. 199.



Estados, entre los puntos más importantes a destacar de la Segunda Convención Nacional Fiscal encontramos:

- i. El punto trascendental de la recaudación fiscal debía ser todo impuesto ligado a lo territorial, es decir la propiedad de terrenos tanto urbanos como rurales.
- ii. Los Estados debían tener la facultad exclusiva de gravar todo acto, que se actualizara dentro de su territorio, que no implicara un acto mercantil.
- iii. Los Estados debían tener facultades plenas sobre los servicios públicos municipales, y las concesiones que se otorgaran dentro de su competencia.
- iv. El gobierno federal debía tener exclusividad tributaria sobre el comercio exterior, la renta y la industria.
- v. Únicamente la Federación podría gravar el aprovechamiento sobre la explotación de recursos naturales pertenecientes a la nación.

Si bien nuevamente no se logró realizar la mayoría de los cambios legislativos propuestos, sí se lograron diversas innovaciones, ello pues (i) se planteó que los Estados comenzaran a participar de ingresos Federales determinados, y (ii) el 24 de octubre de 1942 se adicionó al artículo 73 constitucional la fracción xxix, la cual versa sobre la facultad del congreso para imponer contribuciones a diversos productos y actividades, como el aprovechamiento y explotación de recursos naturales, servicios públicos concesionados, instituciones de crédito sociedades de seguros entre otros.

Derivado de la imposibilidad de generar grandes cambios legislativos que influyeran en la organización tributaria de los tres niveles de gobierno, en 1947 fue convocada por el presidente de esa época, Miguel Alemán Valdés, la Tercera Convención Nacional, en dicha convención se establecían como objetivos:

- i. La implantación de un sistema que distribuyera todo el gasto público entre todos los contribuyentes.



- ii. Plantear un criterio a través del cual se distribuyera la facultad de establecer y administrar impuestos, en proporción con: (i) la capacidad de cada nivel de gobierno para administrar los impuestos, y (ii) los gastos por servicios públicos, encomendados a cada nivel.
- iii. Establecer mecanismos de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno que permitieran reducir los costos de recaudación y control de los impuestos.

Celebrada la Tercera Convención Nacional, entre algunas de sus conclusiones destacan:

- i. Abolir los impuestos locales y municipales sobre sueldos por trabajos y los rendimientos derivados de las inversiones, para que fueran gravados por la Federación y los Estados pudieran participar del monto recaudado.
- ii. Establecer una ley marco que permitiera el desarrollo de un sistema uniforme en materia tributaria sobre las herencias y legados.
- iii. El impuesto predial únicamente debía tener carácter local.
- iv. Sería considerados como impuestos de carácter local, los impuestos sobre diversiones y espectáculos, sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad, los mercados y comercio ambulante al menudeo.
- v. Respecto de los impuestos a la industria, los montos recaudados debían ser distribuidos en proporción entre los tres niveles de gobierno.

Tomando como fundamento las conclusiones de la Tercera Convención Nacional, en 1948 fue aprobada la Ley Sobre Ingresos Mercantiles; de dicha Ley es importante resaltar que fue el primer antecedente legislativo de la Coordinación Fiscal toda vez que, establecía la lógica básica y los principios para la integración y funcionamiento de un sistema de participaciones, conformado entre la Federación y los Estados.

Lo anterior debido a que, la Ley Sobre Ingresos Mercantiles estableció una tasa general aplicable a toda la República, y estipulaba que aquellos Estados que derogaran las



leyes que imponían impuestos sobre las actividades comerciales o industriales o dejaran en suspenso dichos impuestos; tendrían derecho a: (i) que su legislatura local pudiera establecer una tasa que no podría superar el 1.2%, y (ii) participar del monto recaudado por la Ley Sobre Ingresos Mercantiles.

La tasa general aplicable a toda la república establecida por la Ley Sobre Ingresos Mercantiles, equivalía a un tres por ciento, de la cual 1.8% eran para la Federación y 1.2 % correspondían a los Estados.

Igualmente los Estados que se coordinaran con la Federación y que se comprometieran derogar o suspender sus impuestos locales al comercio o la industria podrían participar, respecto del monto total recaudado, con un 40%, también de un 4% por concepto de gastos de recaudación, y de un cuarenta por ciento por recargos y multas relacionadas al impuesto.

Ya para el final de la vigencia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la tasa de dicho impuesto se estableció de manera uniforme a toda la República en un 4%, de la cual a los Estados les correspondía el 2.2%, y aquellos Estados que se coordinaran tendrían derecho a participar del 45% del monto total recaudado; en caso de que un Estado no se coordinara con la Federación, la Federación tendría derecho al total de lo recaudado por concepto de este impuesto dentro del territorio de la entidad federativa correspondiente.

Este impuesto gravaba, entre otros, la enajenación de bienes, el arrendamiento de bienes, la prestación de servicios, las Comisiones Mercantiles, la Mediación Mercantil y la venta con reserva de Dominio.

También es importante recalcar que para el establecimiento de dicha participación, los Estados y la Federación, debían de celebrar un convenio de coordinación, el cual contemplaba si sería la Federación o los Estados, quienes administrarían la recaudación y los montos generados por dicho impuesto, y fue en 1973 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinó administrativamente a los Estados respecto de este impuesto, pues



cedió las facultades de fiscalización, práctica de auditorías, y determinación de sanciones a las entidades federativas en materia de este impuesto.

Como puede observarse la Ley Sobre Ingresos Mercantiles estableció las pautas y principios que rigen el Sistema de Coordinación Fiscal actual, pues incluyó, en un nivel legislativo, la forma en que los Estados participarían respecto de un impuesto federal y la celebración de convenios de coordinación que delimitaran las facultades administrativas para recaudar y administrar dicho impuesto.

Posteriormente a la publicación de la Ley Sobre Ingresos Mercantiles, fue promulgada en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal; dicha ley contenía la integración y funcionamiento de la Comisión Nacional de Arbitrios, y como refiere Gerardo Gil Valdivia:

“[...] el principal objetivo de la comisión era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal. La integración era la siguiente: Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, y un tercero de la Secretaría de Gobernación. Así mismo un representante de cada una de las cinco zonas fiscales [...]”¹⁸

Dicha ley fue derogada para la promulgación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual fue publicada en 1978 y entró en vigor en 1980.

1.2.4. La Ley de Coordinación Fiscal.

Como quedó plasmado anteriormente la Coordinación Fiscal implica que los Estados, voluntariamente y a través de la celebración de un convenio de adhesión al sistema de coordinación fiscal aceptan: (i) ceder parte de sus facultades tributarias a la Federación, comprometiéndose a no gravar productos o servicios específicos con la finalidad de que

¹⁸ Gil Valdivia, Gerardo, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1981.



dichos Estados puedan participar de los fondos integrados con los recursos recaudados por la Federación, y (ii) comprometerse a recaudar y administrar impuestos federales a cambio de participar de los montos recaudados.

Antes de describir la estructura de los diversos fondos federales de los cuales pueden participar los Estados, es necesario exponer que el sistema de coordinación nacional fiscal contempla el concepto de Recaudación Federal Participable; por Recaudación Federal Participable se entiende, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, como la cantidad, que ha de ser distribuida entre los Estados, obtenida por la Federación integrada por:

“[...] por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones [...]”¹⁹

Es importante aclarar que, dentro del concepto de Recaudación Federal Participable, no entrarán los recursos derivados de:

“[...] El impuesto sobre la renta por concepto de salarios [...] El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos [...] Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal; [...] El impuesto sobre automóviles nuevos; [...]”²⁰

Es precisamente de esta recaudación federal participable, y a través de los diversos fondos federales, que los Estados participarán de los recursos federales; entre los fondos federales más importantes contemplados dentro de la Ley de Coordinación Fiscal encontramos:

¹⁹ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 2.

²⁰ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 2.



Fondo General de Participaciones



Como refiere Beatriz Chapoy:

“[...] el término fondo no implica una separación y acumulación de recursos destinados a ser posteriormente repartidos, se refiere solo a la etapa en el procedimiento de cálculo en la que se determina el monto mensual con el que ha de afectarse la recaudación federal para proceder al pago de las cuotas correspondientes. [...]”²¹

El Fondo General de Participaciones se integra por el 20% de la recaudación federal participable, concepto que más adelante hemos de exponer, dicho fondo será distribuido mensualmente de conformidad con diversos criterios como la población y la recaudación federal asignable, entendiéndose última ésta como la recaudación cuyo origen puede identificarse plenamente y por tanto puede asignarse con certeza a la jurisdicción de un Estado en específico.²²

El Fondo General de Participaciones será distribuido tomando en cuenta diversos criterios; (i) la eficiencia recaudatoria de cada Estado, es decir qué Estado recaudó más impuestos; (ii) en proporción directa por el número de habitantes que tenga cada Estado en su territorio; y (iii) en proporción inversa y como un criterio compensatorio, tanto por el número de habitantes como la recaudación federal participable que cada Estado tuvo.

Los porcentajes de distribución de dicho Fondo General de Participaciones se determinan dentro del ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación en proporción a los montos de la Recaudación Federal Participable.

²¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, op. cit.; pg. 228

²² Cfr. Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 2.



Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal, se integra con el 1% (uno por ciento) de la recaudación federal participable; los recursos de dicho fondo no son entregados a los municipios directamente por la Federación, si no que la Federación los entrega a los Estados y estos a su vez los entregan a los municipios.

De conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, el uno por ciento de la Recaudación Federal Participable se ha de distribuir de la siguiente forma:

“[...] a).- El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b).- El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. [...]”²³

Fondo de Fiscalización

El presente fondo se integra por el 1.25% (uno punto veinticinco por ciento) de la Recaudación Federal Participable y el mismo se distribuye trimestralmente; para ello los Estados deberán de haber cumplido con su compromiso, y no haber mantenido vigentes ciertos derechos y contribuciones a nivel estatal y municipal.²⁴

Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

El Fondo de Extracción de Hidrocarburos se constituye con recursos aportados por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

²³ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 2, Fracción III.

²⁴ Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 4.



El monto de la recaudación federal participable que integra el presente fondo será distribuido entre los Estados que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas, de conformidad con el último censo económico realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (el “**INEGI**”).²⁵

Fondo de Compensación

El Fondo de Compensación se integra con los recursos derivados de la aplicación de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

La distribución de los recursos del Fondo de Compensación se realizará, de conformidad con los datos que arroje el último censo del INEGI, entre los 10 Estados que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto no minero, no petrolero.

Hasta el momento, dentro de la descripción de la estructura del Sistema de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país, hemos descrito los fondos cuyos recursos serán entregados a las Entidades Federativas como recursos de libre disposición y por tanto serán considerados, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, como recursos que los Estados podrán aplicar libremente a diversos fines, ya que éstos no se encuentran condicionados.

Adicionalmente a lo anteriormente referido, la Federación realiza, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, aportaciones de recursos federales a manera de subsidios, las cuales tienen un fin o propósito específico, y necesariamente deberán ser aplicados por los Estados a dichos fines; por lo tanto las cantidades que integran las aportaciones federales, serán destinadas específicamente a la realización de determinados objetivos en áreas administrativas que han sido designadas a las administraciones locales.

²⁵ Cfr. Ley de Coordinación Fiscal, Artículo 4-B.



Como consecuencia de las aportaciones anteriormente referidas encontramos que, la Ley de Coordinación Fiscal contempla la creación de diversos fondos, entre los cuales están:

- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La determinación de los montos que han de corresponder a cada Estado dependerá de diversos criterios de conformidad con cada fondo, pues en algunos casos se utiliza la infraestructura, la plantilla del personal para prestar un servicio público en específico o los recursos destinados el ejercicio fiscal anterior, y otras veces dichos montos se determinan a través de fórmulas contempladas dentro de Ley de Coordinación Fiscal.

Toda vez que la aplicación de los recursos de las aportaciones federales se encuentra condicionada a la aplicación de objetivos específicos, algunas veces más concretos que otros, será la Auditoría Superior de la Federación aquella que realice la tarea de control y fiscalización final para asegurarse que los recursos de dichas aportaciones fueron aplicados a los objetivos determinados.

De conformidad con lo anteriormente referido y en congruencia con la Ley de Coordinación Fiscal; las aportaciones que realice la Federación a dichos fondos serán consideradas como ingresos propios de los Estados y los Municipios que serán destinados a los fines específicos contemplados dentro de la Ley de Coordinación Fiscal.



Otra forma, dentro del sistema de coordinación fiscal, de allegarse de recursos federales por parte de las Entidades Federativas, es a través de la celebración de convenios de colaboración administrativa, donde las entidades federativas pueden encargarse de la recaudación y administración de algunos impuestos federales y a cambio participarán de un porcentaje de los montos recaudados el cual varía de convenio en convenio, pero en todo momento deberán distribuir el 20% a los municipios. Entre los impuestos que pueden formar parte de un convenio de colaboración administrativa encontramos, el Impuesto al Valor Agregado, el impuesto sobre la Renta, y el impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos, entre otros.

Por último, para concluir con este análisis de la estructura del sistema de coordinación federal, respecto de las Participaciones Federales y las Aportaciones Federales en general, es importante mencionar, que la Federación podrá retener y afectar las participaciones federales, a que tengan derecho los Estados y los Municipios, para el cumplimiento de obligaciones financieras que dichas entidades hubieren contraído a favor de la Federación. Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal no contiene ningún tipo de medio de impugnación a favor de los Estados y los Municipios, para el supuesto de que la Federación decida retener o afectar las participaciones federales a que tengan derecho; pero si contempla, respecto de los medios de defensa con los que cuenta una entidad federativa frente a la Federación, la capacidad de las entidades federativas para acudir ante la Suprema Corte de justicia de la Nación en caso de que la Federación determine su salida del sistema de coordinación fiscal.

1.3. Límites y Restricciones a la Recaudación fiscal de las Entidades Federativas.

Como ha quedado anteriormente expuesto, en México, tanto la Federación como los Estados cuentan con facultades tributarias para allegarse de recursos y poder así sufragar sus gastos, lo que ha generado que en determinados aspectos exista una concurrencia tributaria; sin embargo la Constitución contempla límites específicos en las facultades tributarias de los Estados para allegarse de recursos, y delega dichas facultades de manera exclusiva a la Federación.



Dentro de las limitaciones a los Estados, encontramos, expresamente en la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución, que serán facultades exclusivas de la Federación y por tanto debe de entenderse que los Estados no podrán gravar tales materias, la imposición de contribuciones:

- (i) Sobre el comercio exterior.
- (ii) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos dentro de los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la Constitución.
- (iii) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- (iv) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- (v) Impuestos Especiales sobre: (a) Energía eléctrica; (b) Producción y consumo de tabacos labrados; (c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; (d) Cerillos y fósforos; (e) Aguardiente y productos de su fermentación; (f) Explotación forestal; (g) Producción y consumo de cerveza.

De igual forma el artículo 73 constitucional, en su fracción décima, contempla que, toda vez que la Federación será la única facultada para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, y energía eléctrica y nuclear; será ésta y no los Estados quienes podrán legislar para imponer gravámenes a dichas materias.

Igualmente dentro de los artículos 117 y 118 de la Constitución se contempla que ningún Estado podrá:

- (i) Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- (ii) Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, y



- (iii) Sin previa autorización del Congreso Local, los Estados no podrán establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

De conformidad con los límites anteriormente referidos, y toda vez que los Estados han renunciado, a través de los convenios de coordinación fiscal, a gravar a nivel local ciertas materias a las que tenían derecho, los ingresos propios de los Estados derivados de la recaudación local, se han venido reduciendo drásticamente en los últimos años, lo que ha generado que cada vez más las Entidades Federativas recurran al endeudamiento para poder cubrir sus gastos y cumplir con sus objetivos.

1.4. Evolución del Marco Jurídico respecto de la Coordinación Fiscal.

El marco jurídico a la coordinación fiscal, en específico, la Ley de Coordinación Fiscal, ha sufrido diversas reformas desde su publicación, pero entre las más importantes encontramos las reformas al artículo 9 de la referida Ley, toda vez que es en el artículo 9 donde se reglamenta la facultad de los Estados y los Municipios para afectar las participaciones a que tengan derecho sobre la recaudación federal participables, como garantía y/o fuente de pago a los financiamientos contratados para suplir la falta de recursos en las haciendas locales.

Originalmente la Ley de Coordinación Fiscal establecía que las participaciones federales a las que tenían derecho los Estados, respecto de la recaudación federal participable, no podían afectarse a fines específicos y la única excepción sería el pago de deudas contratadas con Entidades Financieras; cabe mencionar que dicha afectación de participaciones requería ser previamente registrada ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (la “Secretaría de Hacienda Federal”), pero no establecía en donde serían registradas ni el método.



Dicho artículo 9 de la Ley de Coordinación originalmente establecía:

“[...] Las participaciones que corresponden a las entidades son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación. [...]”²⁶

El 31 de diciembre de 1981, se dio una reforma sumamente importante al artículo 9, pues, de ahora en adelante, dicho artículo contemplaría elementos y requisitos, para la afectación de participaciones, tanto de las Entidades Federativas, como de los Municipios; entre ellas encontramos:

1. Se incluyó la necesidad de requerir la autorización del Congreso Local, para poder afectar las participaciones de los Estados y Municipios.
2. Sería necesario, de ahora en adelante, inscribir dentro del denominado *“Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios”* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las participaciones afectadas a favor de la Federación, de Instituciones Nacionales de Crédito, de Instituciones de Crédito, y personas físicas de nacionalidad mexicana.

La razón de ser de dicha inscripción era que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1981, la Federación haría los pagos de las obligaciones garantizadas siguiendo el orden cronológico de su inscripción.

3. Las obligaciones de los Municipios debían de registrarse igualmente si contaban con la garantía solidaria del Estado.

²⁶ Ley de Coordinación Fiscal de 1978, artículo 9.



El 9 de diciembre de 2013, la Ley de Coordinación Fiscal fue reformada nuevamente; la importancia de dicha reforma radica en que de ahora en adelante el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal contemplaría:

1. Que si bien las participaciones de los Estados y Municipios a que tuvieran derecho respecto de la recaudación federal participable únicamente se podían afectar para el pago de deudas contraídas por los Estados o Municipios, solamente las participaciones derivadas del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal y las participaciones del Artículo 4-A de dicha Ley podrían ser afectadas.²⁷
2. Igualmente se le dio un carácter público al denominado “*Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios*” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues ahora permitiría la consulta del porcentaje de las participaciones afectadas por cada Estado y Municipio.
3. Se regularon nuevos elementos de mercado que, permitieron la contratación de nuevos modelos de obligaciones financieras, y la afectación de participaciones federales a través de nuevos instrumentos jurídicos por parte de los Estados o Municipios, entre ellos encontramos la contratación de deuda a través de la emisión de valores y la obligación de realizar el pago de sus obligaciones contraídas por los Estados y Municipios, a través de instrumentos jurídicos de garantía y fuente de pago, como lo serían los fideicomisos.

El 27 de abril de 2016 se realizó la última reforma importante del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, toda vez que, si bien continuó previendo la afectación de participaciones como garantía o fuente de pago a obligaciones contraídas por los Estados o Municipios, ahora una parte de la reglamentación del *Registro Público Único* anteriormente

²⁷ Cfr. Artículo 30, Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2017, y Artículo 9 Ley de Coordinación Fiscal.



el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, sería contemplada por el capítulo vi de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual abordaremos más adelante.

Como hemos podido observar la evolución de la regulación a la coordinación fiscal ha hecho más flexible la disposición de los recursos a los que tienen derecho las Entidades Federativas respecto de la recaudación federal participable, pero a su vez ello ha permitido la contratación de Deuda Pública, ya no como un recurso extraordinario, si no como un medio común para allegarse de ingresos; dentro de los siguientes capítulos hemos de estudiar la naturaleza, fines, clasificación y alcances de la Deuda Pública, y el efecto que ha generado en las finanzas Estatales.



Capítulo Dos

Deuda Pública



Capítulo Dos.- Deuda Pública.

2.1. El Endeudamiento Público.

Como quedó anteriormente dicho, las limitaciones a las Entidades Federativas, y su renuncia a gravar diversas materias a través de los convenios de coordinación fiscal entre éstos y la Federación, ha generado que la capacidad recaudatoria de los Estados se vea limitada y por tanto recurran al Endeudamiento Público para poder suplir la falta de ingresos.

Pero antes de entrar al análisis de la problemática del Endeudamiento Público, es necesario definir qué se entiende por Endeudamiento Público o Deuda Pública; Dolores Beatriz Chapoy entiende por Endeudamiento Público, como aquél medio que:

“[...] permite utilizar en el presente recursos futuros que se sabe fundadamente se obtendrán a través de los medios ordinarios de financiamiento [...] permite movilizar sumas que de otro modo se reunirían solo a lo largo de varios años, anticipando recursos para satisfacer de forma inmediata necesidades cuya solución de otra forma tendría que ser aplazada en espera de fondos. [...]”²⁸

Como podemos observar, derivado del concepto anteriormente referido, el Endeudamiento Público o Deuda Pública funge como un medio que permite, tanto a la Federación como a los Estados, la solución a la falta de una obtención oportuna de fondos para el desarrollo de proyectos y acciones a través de las cuales los Estados y la Federación cumplan con sus fines, cubran sus gastos de funcionamiento y satisfagan las necesidades de la población.

²⁸ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz op. cit. pg. 209.



Si bien el Endeudamiento Público parece ser una solución práctica y sencilla a través de la cual se podrán obtener los recursos necesarios para que tanto la Federación, como los Estados logren sus fines, es de suma importancia recalcar que la naturaleza jurídica del Endeudamiento Público es totalmente extraordinaria, es decir, que la Federación y los Estados deberán recurrir a éste solo en caso de insuficiencia presupuestaria para la consecución de sus fines; para efectos de lo anteriormente expuesto es necesario explicar qué se entiende por una fuente ordinaria de recursos y qué por una fuente extraordinaria de recursos.

Por ingresos ordinarios debemos entender aquellos recursos obtenidos por los Estados y la Federación, a través de la recaudación de impuestos, del cobro de derechos por la prestación de servicios, los aprovechamientos (multas, indemnizaciones y recargos), y los productos (ingresos obtenidos por la Federación o los Estados por actividades de derecho privado).

Ahora bien, como podemos observar, la característica principal de los ingresos ordinarios es que los mismos imprimen estabilidad y fortaleza a las finanzas públicas.

A diferencia de ello el Endeudamiento Público tiene la característica de ser, en esencia, una fuente de ingresos extraordinaria, toda vez que si bien ayuda a la obtención anticipada de recursos ante una insuficiencia presupuestaria, el abuso del mismo no solo no genera solidez a las finanzas públicas, si no que podría causar graves daños a la economía nacional y estatal; ello toda vez de que el uso desmesurado del Endeudamiento Público como una fuente de financiamiento sin asegurarse que éste no supere la capacidad de pago de la Federación o las Entidades Federativas, o su mala administración, podría generar, y en muchos casos así ha sucedido, que nos encontremos ante un círculo vicioso a través del cual la Federación o los Estados deban de destinar exclusivamente al pago de las deudas contraídas recursos que de otra forma se destinarían a satisfacer las necesidades de la población y el cumplimiento de los fines federales y estatales, generándose así una insuficiencia presupuestaria que debe ser suplida con la contratación de nuevos financiamientos.



Es por ello en conclusión que la naturaleza jurídica del Endeudamiento Público implica que éste sea un recurso extraordinario de financiamiento y no uno ordinario.

Ahora bien el Endeudamiento Público o Deuda Pública, por requisito constitucional, tiene como finalidad que el mismo se destine a la inversión pública productiva, y no al gasto corriente dicho fin lo encontramos dentro de los artículos 73 y 117 constitucionales, los cuales regulan y establecen las bases para la contratación de Endeudamiento Público a nivel Federal y local:

[...] Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. En materia de deuda pública, para: [...] Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.
[...]

Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

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



Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. [...]”²⁹

Ahora bien una vez expuestos los artículos que establecen que la contratación de Endeudamiento Público debe de tener como finalidad primordial la generación de inversión pública productiva, entendiéndose por inversión pública productiva, como aquél tipo de inversión que genera, de manera directa o indirecta, un incremento en los ingresos de los Estados o la Federación.³⁰

Dentro de la inversión pública productiva encontramos la ejecución de obras públicas, la adquisición o manufactura de bienes y la prestación de servicios públicos; igualmente se considera inversión pública productiva:

“[...] las operaciones financieras o bursátiles que entre otros fines (directa o indirectamente) conduzcan al saneamiento financiero, al mejoramiento del perfil de la deuda o al incremento de la capacidad financiera [...]”³¹

²⁹ Artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; op. cit., pg. 220.

³¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; op. cit., pg. 220.



Es decir que también comprenderá la inversión pública productiva, la contratación créditos, la emisión de bonos, y demás operaciones financieras que permitan a la Federación y a los Estados reestructurar sus deudas, pagarlas anticipadamente o conseguir beneficios financieros a través de nuevos esquemas de contratación.

Por otro lado, el gasto corriente implicará la aplicación de recursos para conceptos que no generen un aumento en los ingresos de los Estados o la Federación, o contribuyan a la creación de mejores condiciones financieras, conceptos como lo serían, entre otros, el pago de sueldos de los funcionarios, adquisiciones o arrendamiento de bienes, materiales o suministros como lo serían los automóviles o inmobiliario de oficina, y la contratación de servicios, o la aportación de subsidios, donativos o apoyos.³²

Derivado de todo lo anteriormente referido dentro del presente capítulo, el Endeudamiento Público o Deuda Pública es un medio a través del cual la Federación y los Estados pueden allegarse de recursos, de manera prematura, para la consecución de sus fines sin que por ello deban esperar a que existan fondos suficientes dentro de su hacienda. Dicho Endeudamiento Público debe de ser concebido como un medio extraordinario y no como una forma habitual para adquirir recursos, y la aplicación de los recursos obtenidos a través de dicho Endeudamiento Público deberá aplicarse a proyectos y demás conceptos que permitan, que con el transcurso del tiempo generen mayores ingresos a la hacienda pública y/o permitan mejores condiciones financieras tanto para la Federación como para los Estados.

2.2. Clasificación del Endeudamiento Público

Una vez entendido el concepto de Endeudamiento Público, su naturaleza jurídica y sus fines, es momento de estudiar cómo es que la doctrina lo clasifica. Como más adelante hemos de exponer, existen diversos criterios para clasificar al Endeudamiento Público o Deuda Pública, entre los cuales encontramos: (i) conforme al ámbito de su contratación; (ii)

³² Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 2.



por razón de su vigencia; (iii) conforme a la finalidad a la que se dirige el Endeudamiento Público; (iv) respecto del condicionamiento para su aplicación; (v) conforme al acto que dio origen al Endeudamiento Público; y (vi) respecto del ente que asume el Endeudamiento Público.

Endeudamiento Público conforme al ámbito de su contratación.

Fauzi Hamdán Amad refiere que el Endeudamiento Público, Deuda Pública, se entenderá, conforme a su ámbito de aplicación en dos formas:

“[...] interna y externa. Es interna cuando se contrata dentro del Estado, en moneda nacional, suscrita por los propios súbditos del Estado o extranjeros, sujetándose a las leyes y tribunales del Estado deudor. Es externa cuando normalmente se contrata en moneda extranjera, con sujetos residentes en el extranjero [...] y normalmente el Estado se somete a las leyes y tribunales donde se celebra el empréstito [...]”³³

Derivado de lo anteriormente referido es importante aclarar que únicamente la Federación, previa autorización del Congreso, podrá contratar Endeudamiento Público con otros Estados; ahora bien respecto de la contratación de financiamientos en el extranjero es de hacer notar que si el Estado se sujeta a leyes o fueros de países extranjeros en cierta forma está subordinándose a los intereses de dicho país, y por tanto la Nación no tendría control sobre la deuda como en su caso lo llegaría hacer respecto del Endeudamiento Público contratado internamente, ello toda vez que el Estado puede controlar la contratación de Endeudamiento Público interno a través de diversos mecanismos inherentes a su soberanía nacional, tales como lo serían la devaluación, la emisión de moneda (método económico poco sano), y las contribuciones, entre otros.

³³Hamdán Amad, Fauzi; *Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Grafo Print Editores, S.A., 2001, pg. 276



A su vez el sujetarse a leyes extranjeras puede implicar mayor dificultad para exigir el cumplimiento de obligaciones o dirimir controversias, ya que todo proceso se sujetaría a un fuero que, podría resultar desconocido para los nacionales o limitará su capacidad de actuación jurídica dentro de los procesos a través de requisitos legales; por ejemplo la colegiación dentro del país que se trate, o reconocimiento de títulos profesionales por el estado extranjero.

Endeudamiento Público por razón de su vigencia

El Endeudamiento Público, o Deuda Pública, puede ser clasificado en razón de su temporalidad como corto, medio y largo plazo.

Implicará un Endeudamiento Público a corto plazo aquél que será contratado, y totalmente pagado, en un mismo ejercicio fiscal; por otro lado se considerará como Endeudamiento Público a medio plazo aquél, cuya vigencia no excede de 5 (cinco) años contados a partir de que fue celebrado el financiamiento respectivo. En este mismo sentido de ideas será considerado como Endeudamiento Público a largo plazo aquél cuya vigencia sea mayor a cinco años.

Endeudamiento Público conforme a la finalidad a la que se dirige.

Como anteriormente había quedado referido, y de conformidad con los artículos 73 fracción viii y 117 fracción viii de la Constitución; podemos clasificar al Endeudamiento Público como:

- a) Endeudamiento Público destinado a generar inversión pública productiva, ello implica que el Endeudamiento Público quede destinado a la realización de obras o la prestación de servicios que produzcan un rendimiento, no solo a través del cual quede totalmente pagado el financiamiento contratado, sino que genere un ingreso a la hacienda de la Federación, o de los Estados.



- b) Endeudamiento Público destinado a la contratación de operaciones financieras a través de la cual se realice el refinanciamiento de un Endeudamiento Público anteriormente contratado, o la obtención de mejores condiciones financieras que impliquen un menor costo al momento de la contratación de Endeudamiento Público por parte de la Federación o los Estados.

- c) Endeudamiento Público dirigido a la regulación monetaria; es importante mencionar que éste último tipo de Endeudamiento Público, únicamente podrá ser contratado por el Ejecutivo Federal, ya que es facultad exclusiva de éste la regulación monetaria, y es entendido como una excepción a la regla de que todo Endeudamiento Público debe ser destinado a generar Inversión Pública Productiva o la generación de mejores condiciones financieras.

Por último, si bien el Endeudamiento Público puede ser contratado para ser destinado a gasto corriente, por disposición constitucional este tipo de endeudamiento se encuentra prohibido tanto para la Federación como para los Estados.

Como anteriormente había quedado plasmado, debemos entender por gasto corriente, los sueldos de los funcionarios, la adquisición de inmobiliario y la contratación de servicios, entre otros; es decir conceptos que no generen un aumento en los ingresos de los Estados o la Federación, o contribuyan a la creación de mejores condiciones financieras

Endeudamiento Público respecto del condicionamiento para su aplicación.

El Endeudamiento Público puede ser libre, cuando el Estado o la Federación, pueden disponer libremente de los recursos derivados de dicho financiamiento sin que los mismos se encuentren sujetos o condicionados a un fin o concepto específico.

Por otro lado el Endeudamiento Público estará condicionado cuando:



“[...] está sujeto a que el deudor acepte condiciones referentes a su destino o incluso que adopte no solo medidas económicas si no también políticas en diversos ámbitos de la actividad estatal, lo que se traduce en un menoscabo de su soberanía [...]”³⁴

De conformidad con lo anterior, podemos considerar que dicho condicionamiento a la aplicación de los recursos derivados del Endeudamiento Público puede llegar a implicar: (i) que el acreedor pueda imponer penas convencionales, e incluso terminar anticipadamente un financiamiento si la Federación o los Estados no aplican dichos recursos al destino específico contemplado dentro del instrumento jurídico que sustenta el Endeudamiento Público, y/o (ii) que el Endeudamiento Público condicionado pueda tener como consecuencia un vulneración a la soberanía nacional, pues es en este tipo de financiamientos donde el gobierno debe de acatar medidas económicas y políticas a cambio de la recepción de los recursos derivados del Endeudamiento Público; un claro ejemplo de este tipo de endeudamiento lo constituyen los créditos otorgados por el Fondo Monetario Internacional, el cual exige a los países que presta recursos cambios en su maquinaria administrativa y políticas gubernamentales.

Endeudamiento Público de conformidad con el acto que lo originó.

El Endeudamiento Público puede surgir de diversas fuentes y actos, entre los cuales encontramos:

- a) El Endeudamiento Público como consecuencia de la celebración directa de operaciones financieras por parte de los Estados o la Federación; mismas que constituyen la forma más común y general de adquirir recursos por parte de la Federación y los Estados, entre dichas operaciones financieras encontramos la contratación de créditos ante la banca comercial, la banca de desarrollo y las emisiones bursátiles.

³⁴ Hamdán Amad, Fauzi; op. cit., pg. 281



- b) El Endeudamiento Público originado por el pago de la realización de obras o la prestación de servicios, cuando el pago de dichas obras o servicios se difiera en plazos mayores al ejercicio fiscal a aquél a que fueron celebrados.
- c) El Endeudamiento Público como consecuencia de las indemnizaciones correspondientes a la Expropiación de un bien o derecho, siempre y cuando dichas indemnizaciones no se cubran dentro del ejercicio fiscal a aquél en que se realizó la expropiación.
- d) El Endeudamiento Público adquirido por la Federación o los Estados fungiendo como avales o garantes de las obligaciones contraídas por sus entidades, tales como organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Este tipo de Endeudamiento Público es meramente contingente lo que implica que para efectos de que nazca dicho Endeudamiento Público será necesario que se actualice una condición, hecho o acontecimiento en específico; por ejemplo que la entidad de la cual los Estados o la Federación son avalistas no cumpla con sus obligaciones.

Endeudamiento Público respecto del ente que lo asume

Toda vez que México es una nación que se constituyó bajo el régimen político de la Federación, existen, como anteriormente se había expuesto, diversos niveles de gobierno, es decir la Federación, los Estados y los Municipios; derivado dicha estructura política el Endeudamiento Público podrá clasificarse en el Endeudamiento Público contratado por la Federación a través de las facultades que le otorga el artículo 73 constitucional, y lo que en la Doctrina se denomina como “Deuda Subnacional”, concepto que más adelante hemos de explicar.



Héctor Benito Morales Mendoza expone que:

“[...] Así como la ley faculta al gobierno federal para realizar operaciones de endeudamiento público, [...] así también lo hace con entidades federativas y los municipios, a los cuales la legislación de la materia faculta para acceder a la deuda pública, en este caso deuda subnacional [...]”³⁵

De conformidad con lo expuesto por Héctor Benito, podemos concluir que el Endeudamiento Público podrá ser clasificado, en razón del ente que lo asume como, Endeudamiento Público Federal y Deuda Subnacional, entendiendo ésta última como la contratación de empréstitos realizada por los Estados, los Municipios y sus dependencias, a través de la Banca Comercial, la Banca de Desarrollo o la Emisión de valores a través de operaciones bursátiles.

2.3. Diversas Figuras Jurídicas de Endeudamiento Público.

A lo largo del presente trabajo hemos podido observar que la Federación y los Estados cuentan con diversos medios e instrumentos para adquirir recursos a través del Endeudamiento Público, entre dichos medios o instrumentos encontramos el Endeudamiento Público, originado a través de: (i) la Contratación de empréstitos; (ii) la suscripción de Títulos de Créditos; (iii) la adquisición de bienes; (iv) la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; y (v) pasivos contingentes.

Contratación de Empréstitos.

Previo a la descripción de las operaciones financieras a través de las cuales los Estados y la Federación adquieren recursos, es necesario definir, debido a su importancia, el concepto de empréstito.

³⁵ Morales Mendoza, Héctor Benito, *La Deuda Pública en México. Panorama Histórico y Perspectiva Actual*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pg. 804.



Dentro de la doctrina mexicana, se consideran como empréstitos todos los tipos de créditos o financiamientos otorgados a la Federación o los Estados, ya sea por un Estado extranjero, una institución financiera extranjera o un organismo internacional, para el caso de la Federación, ya sea por la Banca Comercial o la Banca de Desarrollo, tanto para la Federación como para los Estados, a través de los cuales recibirán recursos para poder satisfacer determinadas necesidades presupuestales o desarrollar diversos proyectos para la consecución de sus fines.

Es, de conformidad con lo anteriormente referido, que por Empréstito debemos entender el género de un enorme número de especies de operaciones financieras a través de las cuales se otorgarán recursos a los Estados y la Federación, entre las operaciones financieras más comunes encontraremos al Crédito y al Préstamo.

De conformidad con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Crédito puede definirse como el contrato a través del cual:

“Artículo 291.- [...] el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen. [...]”³⁶

Por otro lado podemos entender al Préstamo como aquél contrato, a través del cual una de las partes otorga a la otra, la propiedad de una suma de dinero en específico, títulos de crédito o bienes de determinada calidad y cantidad, comprometiéndose éste último a devolver otro tanto de la misma cantidad, especie y calidad. Dicho contrato será de índole meramente mercantil, es decir que los bienes objeto del Préstamo se destinarán a actos, única y exclusivamente de comercio, sino se estaría ante un contrato de mutuo.

³⁶ Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 291.



Lo anterior de conformidad con el artículo 358 del Código de Comercio:

“[...] Artículo 358.- Se reputa mercantil el préstamo cuando se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinan a actos de comercio y no para necesidades ajenas de éste. Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes. [...]”³⁷

Como podemos observar, existe una gran diferencia entre los contratos de Préstamo y los contratos de Crédito; si bien son dos clases de empréstitos que, tanto la Federación como los Estados pueden contratar para adquirir recursos, originando Endeudamiento Público, en el Préstamo la Federación o los Estados deberán devolver la misma cantidad de recursos que se les hayan otorgado, hayan dispuesto o no de ellos, y en el contrato de Crédito la Federación o los Estados únicamente estarán obligados a restituir los montos que hubieren dispuesto, más los intereses y comisiones que correspondan y no el monto total del Crédito otorgado.

Suscripción o emisión de Títulos de Crédito.

Otra forma por parte de la Federación y de los Estados de captar recursos a través del Endeudamiento Público es mediante la emisión de títulos de crédito que circulen entre el público inversionista, es decir bonos o valores emitidos para ser vendidos y comprados dentro del mercado bursátil; dichos instrumentos, estarán garantizados o avalados por el Gobierno Federal o los Estados, los cuales consignan la obligación de pagar una suma determinada de dinero en un plazo preestablecido.

Es más común que la Federación recurra a esta forma de Endeudamiento Público que los Estados, toda vez que al 2016 solo ocho entidades habían emitido valores para captar recursos. Cabe destacar que la mayoría de los valores emitidos por los Estados se garantizan a través de la afectación de participaciones federales que les correspondan con motivo de

³⁷ Código de Comercio, Artículo 258.



convenios de coordinación fiscal, o con la afectación de recursos propios provenientes de la recaudación de impuestos locales.

Si bien esta forma de endeudamiento ofrece costos menores, la misma establece requisitos de transparencia y sanas prácticas que muchos Estados no pueden o simplemente no desean cumplir; ello aunado al hecho de la complejidad que implican los mercados bursátiles, ha generado que los Estados recurran a créditos en vez de esta forma de Endeudamiento Público.

Por otro lado, es más común encontrar valores emitidos y garantizados por el Gobierno Federal para adquirir liquidez, entre los valores más comunes suscritos por la federación encontramos: (i) Certificados de la Tesorería de la Federación (“CETES”); (ii) Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (“Bondes”); (iii) Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con tasa de Interés Fija (“Bonos”); (iv) Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (“Udibonos”); y (v) Bonos de Protección al Ahorro (“BPAS”), si bien estos no son valores emitidos directamente por la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal, si no por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, cuentan con la garantía del Gobierno Federal, lo que los convierte, como anteriormente se había referido, en un tipo de Endeudamiento Público contingente para la Federación.

CETES

Si bien existen antecedentes históricos de la emisión de valores por parte de la Federación para la captación de recursos, los Certificados de la Tesorería de la Federación constituyen la figura jurídica más antigua que actualmente puede encontrarse dentro del mercado de deuda bursátil mexicano.

Erick Carvallo Yáñez comenta que dentro de las funciones de los CETES encontramos:



“[...]

1. *Ser un medio de financiamiento del Gobierno Federal.*
2. *Fungir como indicador para detectar el grado de liquidez de la economía.*
3. *Ser un sistema de control de dinero circulante.*
4. *Ser un instrumento de coordinación de las políticas monetarias, crediticias y de gasto público.*

[...]”³⁸

Como dato adicional hay que mencionar que, de conformidad con las prácticas bursátiles, los CETES podrán ser considerados como bienes fungibles, siempre y cuando puedan ser sustituidos por otros CETES que venzan en la misma fecha independientemente de la fecha de su emisión, haciendo posible a los tenedores de dichos valores poder intercambiarlos en transacciones del mercado bursátil.

Bondes

Otra forma de valor emitido por la Federación son los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, los Bondes; éstos tienen las mismas características que los CETES, pues estos al igual que los CETES serán fungibles entre sí siempre que venzan el mismo día, independientemente del día de su emisión, y tengan la misma tasa de interés; su característica principal es que los Bondes se emiten a una tasa flotante, es decir que durante su vigencia, en un determinado periodo de tiempo, pagarán intereses, por ejemplo mensualmente, y como refiere Erick Carvallo:

“[...] Son considerados valores de Renta Fija, por lo que los intereses que se calculen sobre su valor nominal serán pagaderos cada 28 días [...] [los Bondes] se emiten en periodos determinados en múltiplos a veintiocho días, sin que puedan ser menores a un año ni mayores a 728 días [...]”³⁹

³⁸ Carvallo Yáñez, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2014, pg. 274.

³⁹ Carvallo Yáñez, Erick, op. cit., pg. 277.



Udibonos



Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (“Udis”), tienen las mismas características que los **Bondes**, es decir:

“[...] son títulos de crédito al portador, que representan nuevamente derechos de crédito y de participación en un crédito público a cargo del gobierno federal [...]”⁴⁰

Pero como su nombre lo dice tienen como referencia las Unidades de Inversión, es decir que incorporan a su precio el monto de la inflación calculada por el Banco de México con base en el Índice Nacional de precios al consumidor.⁴¹

Bonos

Igualmente, dentro de los valores que puede emitir el gobierno Federal existen los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, estos valores tiene diversas características, entre las cuales encontramos que, si bien pagan intereses, su tasa de interés se determina al momento de la emisión y se mantendrá fija durante su vigencia y la misma no ha de variar como sucede en los **Bondes**; igualmente la vigencia de los **Bonos** puede variar, pudiendo ser de 3, 5, 10, 20, y 30 años; de igual forma los **Bonos** no serán fungibles entre sí, debido a que desde su emisión los mismo son emitidos con una tasa fija de interés real y únicamente serían fungibles entre sí, a menos que pagaran la misma tasa de interés.

BPAS

Por último queda referirnos a los valores emitidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el IPAB, los **Bonos de Protección al Ahorro**, los cuales son emitidos por

⁴⁰Carvallo Yáñez, Erick, op. cit., pg. 277.

⁴¹Cfr. Carvallo Yáñez, Erick, op. cit., pg. 277.



el IPAB a través del Banco de México como su agente y contarán con la Garantía del Gobierno Federal.

Endeudamiento Público a través de la adquisición de bienes.

Tanto la Federación como los Estados pueden adquirir bienes para cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades de su población; ya sea por la vía del derecho privado como por la vía del derecho público, ambas vías serán reguladas de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales, y la Constitución Federal.

Entre las formas de adquisición de inmuebles a través de la vía privada encontramos, entre otros, la donación y la compraventa, claramente será la compraventa aquella que genere una obligación de pago en contra de la Federación o los Estados y por tanto un Endeudamiento Público.

Por la vía del derecho público, la forma más común para adquirir bienes por parte de la Federación o los Estados es a través de la expropiación, la cual puede ser entendida como:

“[...] una operación del poder público (federal o de los estados) por la cual éste impone a un particular la cesión de su propiedad mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es una indemnización, por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés general o de beneficio social [...]”⁴²

La anterior definición es congruente con lo contemplado por el artículo 27 constitucional, párrafo segundo, toda vez que el mismo contempla:

⁴² Diccionario Jurídico Mexicano, tomo IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pg. 161.



“[...] Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización [...]”⁴³

Derivado de lo anteriormente referido debemos destacar que la expropiación necesariamente deberá realizarse por causas de utilidad pública, es decir que únicamente podrá expropiarse un bien con la finalidad de que los Estados o la Federación cumplan con sus fines o satisfagan las necesidades de su población; por otra parte es importante destacar que la adquisición de bienes, sea por la vía pública o privada, generará una obligación patrimonial a cargo de los Estados o la Federación, y por tanto, al implicar una especie más de Endeudamiento Público, debe ser vigilada y programada con la misma cautela que si se tratara de un empréstito o la emisión de un valor gubernamental.

La contratación de obras o servicios

De conformidad con el artículo primero de la Ley Federal de Deuda Pública,

“[...] la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos [...]”⁴⁴

Y con fundamento en el artículo 2 de la Ley Federal de Deuda Pública, constituirán una forma de financiamiento, y por lo tanto deuda pública, la contratación de obras servicios cuyo pago se pacte a plazos; entre las figuras más comunes se encuentran los contratos de obra pública o los contratos de prestación de servicios, ambas figuras jurídicas deben derivar necesariamente de un concurso público, o en su caso invitación a cuando menos tres personas que cuenten con las capacidades técnicas y económicas para realizar las obras o la prestación de los servicios, y de forma extraordinaria recurrir a la adjudicación directa.⁴⁵

La Ley Federal de Deuda Pública al referirse a contraprestaciones periódicas, en esencia se refiere a aquellos contratos de obras públicas o de prestación de servicios cuyas

⁴³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27.

⁴⁴ Ley Federal de Deuda Pública, Artículo 1.

⁴⁵ Cfr. Ley Federal de Deuda Pública, Artículo 2.



contraprestaciones deban de ser contempladas dentro de los presupuestos de egresos tanto de la Federación, como de los Estados; toda vez que generan para el Estado una obligación constante.

Una figura novedosa que abarca la construcción de obras públicas o la prestación de servicios es la Asociación Público Privada, figura jurídica a través de la cual se busca, de conformidad con la Ley de Asociaciones Público Privadas:

“[...] establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país. [...]”⁴⁶

Es en virtud de esta figura que, si bien los Estados o la Federación han de compartir riesgos con los particulares, se genera una obligación gubernamental de proporcionar recursos o bienes, y/o pagar contraprestaciones por los servicios prestados, lo que de igual forma se traduce, en términos de la Ley Federal de Deuda Pública, en una especie de endeudamiento Estatal.

Pasivos contingentes

Otra de las figuras contempladas dentro de la Ley Federal de Deuda Pública, como Endeudamiento, es la deuda contraída a través de pasivos contingentes.

Un pasivo contingente en finanzas públicas puede ser entendido como aquella obligación que será exigible frente a un Estado o la Federación, únicamente si se actualizan ciertos hechos o supuestos de los cuales depende la obligación.⁴⁷

⁴⁶ Ley de Asociaciones Público Privadas, Artículo 2.

⁴⁷ Cfr. Kolher, Erick L., *Diccionario para Contadores*, México, Editorial Limusa, 2005, pg. 568



En la mayoría de las ocasiones los pasivos contingentes surgen como resultado de la garantía o aval que otorgan la Federación o los Estados a diversos entes o dependencias que han contraído directamente una obligación.

Si bien la obligación no será exigible hasta que se produzcan determinados supuestos, como por ejemplo que las dependencias que cuentan con la garantía de la Federación o los Estados no cumplan con sus obligaciones; las obligaciones que generen un pasivo contingente deben de ser previstas en los presupuestos de egresos de los Estados o de la Federación y autorizados por sus respectivas legislaturas, independientemente de que sean exigibles o no, toda vez que es necesario prever y apartar aquellos recursos que serán necesarios para cumplir con las obligaciones derivadas de un pasivo contingente; lo que implica que la Federación y los Estados cuenten con menos recursos de los cuales disponer libremente.

2.4. Condiciones y limitantes para la contratación de Deuda Pública.

Como anteriormente ha quedado plasmado, toda contratación de Endeudamiento Público, se encuentra sujeta a diversas limitantes y condiciones cuyo fin no es únicamente marcar las pautas a través de las cuales se ha de contratar Deuda Pública, sino que, a través de tales limitantes y condiciones se busca evitar la sobrecontratación de Endeudamiento Público o contratación innecesaria de Deuda Pública que:

“[...] inhiba el crecimiento económico del país, lo desestabilice políticamente y menoscabe su soberanía [...]”⁴⁸

Límites al Endeudamiento Público respecto de su destino.

Como anteriormente ha quedado plasmado dentro del presente trabajo a través de disposiciones constitucionales, en específico los artículos 73 y 117 de la Constitución,

⁴⁸Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; *La deuda pública. opción de financiamiento a nivel local*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXXIV, No. 101, mayo - agosto 2001, pg. 432.



obligan a los Estados y a la Federación, que la contratación de Deuda Pública únicamente puede realizarse con la finalidad de dar pauta a una inversión pública productiva; es decir genere un incremento en los ingresos públicos que resulte suficiente para pagar el monto adeudado, y permita sufragar los gastos de operación y mantenimiento, en el caso de obras públicas, o genere mejores condiciones económicas en el caso de refinanciamiento.

Pues como refiere Beatriz Chapoy, por proyectos de inversión pública productiva, podemos entender, aquellos que:

“[...] generen ingresos suficientes para satisfacer el servicio de la deuda y para sufragar los gastos de operación y de mantenimiento de las mismas; pero independientemente de las cuotas de recuperación que aporten los contribuyentes o los usuarios, las obras que mejoren la salud de la población, las que activen la economía al agilizar procesos de desarrollo regional y las que faciliten el crecimiento ordenado de las localidades se consideran como inversiones productivas indirecta, porque el incremento que producen en la actividad económica repercute en un aumento de la recaudación fiscal [...]”⁴⁹

Es de conformidad con lo anterior, que los Estados y la Federación deberán contratar únicamente Deuda Pública que genere Inversión Pública Productiva, evitando la contratación de endeudamiento público para cubrir gasto corriente; entendiéndose como éste, la aplicación de los recursos derivados de un financiamiento para cubrir conceptos que no generen un aumento en los ingresos de los Estados o la Federación, o contribuyan a la creación de mejores condiciones financieras, conceptos como lo serían, entre otros, el pago de sueldos de los funcionarios, o adquisiciones o arrendamiento de bienes, como lo serían los automóviles o inmobiliario de oficina.

⁴⁹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; op. cit., pg. 432.



Restricciones al Endeudamiento Público respecto de su procedencia.

Si bien la Federación tiene permitido, previa autorización del Congreso de la Unión, contratar empréstitos con naciones, o instituciones extranjeras; los Estados, por disposición expresa de la Constitución lo tendrán terminantemente prohibido, ello implicará una prohibición absoluta; pues como refiere Jaime Cárdenas, los Estados:

“[...] Sólo pueden contraer deuda interna, por tanto no pueden contratar empréstitos en el mercado exterior de capitales, ni contraer directa o indirectamente obligaciones o contratar empréstitos con gobiernos de otras naciones; tampoco pueden convenir adeudos con sociedades o particulares extranjeros; ni pactar deudas que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional [...]”⁵⁰

Como podemos observar de lo anteriormente referido, y de lo contemplado por el artículo 117 constitucional en su fracción octava; existen tres limitantes absolutas a los Estados, respecto de la contratación de Deuda Pública:

- a) Los Estados no pueden contratar Deuda Pública frente a extranjeros, sean naciones, sociedades o particulares.
- b) Los Estados no pueden contratar Financiamientos Públicos que impliquen un pago en moneda extranjera.
- c) Los Estados no pueden pactar que el pago de la contratación de Deuda Pública sea en el Extranjero.

La razón de las tres limitaciones absolutas anteriormente referidas obedece a que se busca mantener el control sobre la contratación estatal de Deuda Pública, e impedir que la misma se realice en tales condiciones; ya que de no existir dichas limitantes, contratar Financiamiento Público en tales circunstancias podría implicar un menoscabo a la

⁵⁰ Cárdenas García, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pg. 1194.



estabilidad económica y política del país, pues la cobranza de los empréstitos quedaría sujeta a factores económicos externos y podría implicar la intervención de voluntades extranjeras dentro de la soberanía nacional.

Un ejemplo de lo anterior sería que una sociedad o nación extranjera, en su carácter de acreedor, exigiera el cambio de políticas gubernamentales para asegurar la capacidad de pago del Estado que contrató el empréstito con ella; o que cualquier disputa que pudiera surgir con motivo del Financiamiento Público contratado debiera sujetarse a un derecho extranjero y no al nacional, con motivo del fuero al que acordaron en sujetarse las partes.

Limitantes a la contratación de Endeudamiento Público, a través de las legislaturas.

Si bien los Estados y la Federación se encuentran facultados para contratar Deuda Pública en sus diferentes modalidades, y con sus particularidades específicas; dicha facultad no es absoluta, es decir que no puede ser ejercida discrecionalmente por los Estados o la Federación, y previo a la contratación de cualquier tipo de Endeudamiento Público, es necesario que la legislatura correspondiente, autorice los montos y conceptos por medio de los cuales se ha de contratar Deuda Pública.

Las legislaturas, sean locales o la federal, no solo proporcionarán las bases para facultar al Ejecutivo que corresponda para que lleve a cabo la contratación de Deuda Pública, sino también podrán, como refiere Beatriz Chapoy:

“[...] pueden también reconocer y mandar pagar la deuda, señalar recursos para cubrirla, autorizar la forma de satisfacerla, y otorgar aval para garantizar su pago. [...]”⁵¹

El fundamento de lo anteriormente referido podemos encontrarlo, a nivel constitucional, dentro de los ya previamente citados artículos 73 fracción viii y 117 fracción viii, donde:

⁵¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; op. cit., pg. 434.



“[...] Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VIII.- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

[...]”⁵²

En este mismo sentido el artículo 117 fracción viii de la Constitución, faculta a las legislaturas locales a autorizar a los Estados para la contratación de Deuda Pública, mediante la autorización de las dos terceras partes de la legislatura local correspondiente.

Este artículo es de suma importancia, no solo por lo anteriormente referido, sino porque establece, como más adelante se ha de desarrollar, el fundamento constitucional para la regulación a nivel local de la contratación de Deuda Pública y con ello se convierte en la base para la vigilancia en la contratación de Deuda Pública a nivel Estatal, o como más adelante se define Deuda Subnacional.

Como podemos observar, las limitantes y condiciones anteriormente referidas, establecen las bases a través de las cuales la contratación de Deuda Pública se sujetará a controles económicos y políticos cuyo fin sea propiciar finanzas sanas a nivel Federal y Local y que propicien estabilidad al país; pero dichas limitantes y condiciones, como veremos más adelante, no son los únicos elementos con los que cuenta el marco jurídico mexicano para regular la contratación de Deuda Pública y evitar así un endeudamiento innecesario, elementos que surgieron como respuesta a un endeudamiento descontrolado por parte de los Estados.

⁵²Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Capítulo Tres
La Deuda Subnacional



Capítulo Tres.- La Deuda Subnacional.

3.1. La Deuda Subnacional.

Desarrollado el concepto de Deuda Pública, también entendido como Endeudamiento Público, es necesario especificar el concepto de Endeudamiento Público a nivel Estatal y Municipal, es decir, la llamada Deuda Subnacional.

Héctor Benito Morales Mendoza expone que:

“[...] así como la ley faculta al gobierno federal para realizar operaciones de endeudamiento público, que algunos denominan “deuda soberana”, así también lo hace con entidades federativas y los municipios, a los cuales la legislación de la materia faculta para acceder a la deuda pública, en este caso la deuda subnacional, [...]”⁵³

Por otro lado Beatriz Chapoy expone que, por Deuda Subnacional deberá entenderse como:

“[...] la contraída por el gobierno del estado como responsable directo, o como deudor solidario de sus municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de los que alguna de esas instituciones sea fideicomitente [...]”⁵⁴

Derivado de lo anteriormente referido, debemos entender por Deuda Subnacional, también conocida como Endeudamiento Subnacional, aquél medio a través del cual los Estados y los Municipios adquirirán recursos de manera anticipada, para solucionar la falta de obtención oportuna de recursos para el desarrollo de proyectos a través de los cuales

⁵³ Morales Mendoza, Héctor Benito, *op. cit.*, pg. 804.

⁵⁴ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; *op. cit.*, pg. 219.



cumplan con sus fines, cubran sus gastos de funcionamiento y satisfagan las necesidades de la población.

Si bien la Deuda Subnacional parece ser una solución práctica y sencilla a través de la cual se podrán obtener los recursos necesarios para que tanto los Estados, como los Municipios logren sus fines, es de suma importancia recalcar que la naturaleza jurídica de la Deuda Subnacional es totalmente extraordinaria, es decir, que los Estados y los Municipios deberán recurrir a ésta sólo en caso de insuficiencia presupuestaria para la consecución de sus fines.

Por ingresos ordinarios debemos entender aquellos recursos obtenidos por los Estados y Municipios, a través de la recaudación de impuestos, del cobro de derechos por la prestación de servicios, los aprovechamientos (multas, indemnizaciones y recargos), y los productos (ingresos obtenidos por los Municipios o los Estados por actividades de derecho privado).

Ahora bien, como podemos observar, la característica principal de los ingresos ordinarios es que los mismos impriman estabilidad y fortaleza a las finanzas públicas.

A diferencia de ello, la Deuda Subnacional tiene la característica de ser, en esencia, una fuente de ingresos extraordinaria, toda vez que si bien ayuda a la obtención anticipada de recursos ante una insuficiencia presupuestaria, el abuso de la misma no solo no genera solidez a las finanzas públicas, si no que podría causar graves daños a la economía estatal; ello toda vez de que el uso desmesurado de la Deuda Subnacional como una fuente de financiamiento sin asegurarse que ésta no supere la capacidad de pago de las Entidades Federativas, o su mala administración, podría generar, y en muchos casos así ha sucedido, que nos encontremos ante un círculo vicioso a través del cual los Estados deban de destinar exclusivamente al pago de las deudas contraídas, recursos que de otra forma se destinarían a satisfacer las necesidades de la población y el cumplimiento de los fines estatales y/o municipales, generándose así una insuficiencia presupuestaria que debe ser suplida con la contratación de nuevos financiamientos.



Es por ello que, en conclusión, la naturaleza jurídica de la Deuda Subnacional implica que ésta sea un recurso extraordinario de financiamiento y no uno ordinario.

Ahora bien, la Deuda Subnacional, por requisito constitucional, debe tener como finalidad que la misma sea destinada a la inversión pública productiva, y no al gasto corriente dicho fin lo encontramos dentro del artículo 117 constitucional, fracción octava:

“[...] Art. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII.- [...] contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, [...].

[...]”⁵⁵

Es de conformidad con el artículo anteriormente citado que la Deuda Subnacional, únicamente podrá ser contratada con la finalidad de generar inversión pública productiva o refinanciar el Endeudamiento Subnacional previamente contratado.

Como anteriormente nos referimos dentro de la página 39 del presente trabajo, por inversión pública productiva podemos entender como aquél tipo de inversión que genera, de manera directa o indirecta, un incremento en los ingresos de los Estados o Municipios.

De igual forma, dentro de la inversión pública productiva encontramos la ejecución de obras públicas, la adquisición o manufactura de bienes y la prestación de servicios públicos, e igualmente se considera inversión pública productiva:

“[...] las operaciones financieras o bursátiles que entre otros fines (directa o indirectamente) conduzcan al saneamiento financiero, al

⁵⁵ Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



mejoramiento del perfil de la deuda o al incremento de la capacidad financiera [...]”⁵⁶

Es decir que también comprenderá la inversión pública productiva, la contratación de créditos, la emisión de bonos, y demás operaciones financieras que permitan a los Estados y los Municipios reestructurar sus deudas, pagarlas anticipadamente o conseguir beneficios financieros a través de nuevos esquemas de contratación.

Por otro lado el gasto corriente implicará la aplicación de recursos para conceptos que no generen un aumento en los ingresos de los Estados o los Municipio, o contribuyan a la creación de mejores condiciones financieras, conceptos como lo serían, entre otros, el pago de sueldos de los funcionarios, adquisiciones o arrendamiento de bienes, como lo serían los automóviles o inmobiliario de oficina, y la contratación de servicios.⁵⁷

Una vez explicado el concepto de Deuda Subnacional, su naturaleza jurídica, y su finalidad, es importante exponer que la doctrina clasifica la Deuda Subnacional en diferentes tipos.

Gabriel Fernández Espejel, expone que la Deuda Subnacional se clasificará en diversos tipos:

“[...] la deuda subnacional puede ser directa e indirecta, la primera tiene al estado como suscriptor único; la indirecta es la que contratan municipios y organismos operadores, y comprende la que se coloca a través de emisiones bursátiles [...]”⁵⁸

⁵⁶ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz; op. cit., pg. 220.

⁵⁷ Cfr. Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz; op. cit., pg. 220.

⁵⁸ Fernández Espejel, Gabriel, *Deuda sub nacional en México*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la CD, LX Legislatura, documento de trabajo No. 106, primer trimestre de 2011, pg. 1.



Por otra parte Beatriz Chapoy expone que la Deuda Subnacional se ha de clasificar de la siguiente forma:

“[...] Las operaciones de endeudamiento contraídas con el carácter de acreditados por el estado, los municipios, los organismos descentralizados estatales y municipales, y las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, tienen el carácter de créditos directos, y son créditos contingentes los derivados de operaciones del estado como avales o responsables solidarios de sus respectivas entidades gubernamentales, incluidos los fideicomisos [...]”⁵⁹

Derivado de lo anteriormente referido se desprende que la Deuda Subnacional se podrá clasificar atendiendo a la manera en que serán exigibles las obligaciones contraídas por los Estados y/o los Municipios, es decir en Deuda Subnacional directa o contingente; será directa cuando el Estado o los Municipios se obligan directamente frente a los acreedores con motivo de la contratación de Endeudamiento Subnacional; será contingente cuando el Estado funja como avalista o garante de las obligaciones contraídas por los Municipios, los organismos y dependencias de la administración pública estatal, municipal, paraestatal o paramunicipal. Cabe destacar que los Municipios podrán, a su vez, ser garantes de las obligaciones de sus dependencias y organismos que formen parte de la administración pública municipal y paramunicipal.

Gabriel Fernández Espejel, continúa exponiendo que:

“[...] A su vez la deuda de corto plazo es aquella que tiene vencimiento dentro del periodo del mismo ejercicio fiscal; la deuda de largo plazo es la que rebasa la temporalidad del ejercicio y se destina exclusivamente a la construcción de infraestructura [...]”⁶⁰

⁵⁹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz; op. cit., pg. 219.

⁶⁰ Fernández Espejel, Gabriel, op. cit., pg. 1.



Conforme a lo expuesto por Gabriel Fernández, la Deuda Subnacional podrá clasificarse atendiendo a su temporalidad, por lo que el Endeudamiento Subnacional puede denominarse como Deuda Subnacional a corto plazo cuando su duración sea menor a un año y se entenderá como Deuda Subnacional a largo plazo cuando las obligaciones que deban cumplir los Estados o los Municipios, sean exigibles por más de un año y por tanto ello implique que los Estado y los Municipios deban destinar, dentro de sus respectivos presupuestos de egresos y por diferentes ejercicios fiscales, recursos específicos para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Por último, es importante recalcar que, existe una modalidad de Deuda Subnacional, la cual, si bien no implica una clasificación de la misma, constituye una modalidad de suma importancia toda vez que, en la práctica es muy frecuente entre los Estados y Municipios, me refiero a la constitución de una garantía y/o fuente de pago respecto de un empréstito en específico, la cual se constituye mediante la afectación de los porcentajes de las participaciones a que tienen derecho los Estados y Municipios de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

La importancia de la modalidad anteriormente referida radica en el hecho de que el abuso de misma puede llegar a implicar que un Estado o Municipio deje de destinar un porcentaje importante de sus ingresos a la consecución de sus fines y a satisfacer las necesidades de su población y en vez de ello destine dichos recursos al pago del servicio de la deuda de un Endeudamiento Subnacional contraído, ello toda vez que los ingresos derivados de las participaciones federales representan uno de los mayores porcentajes dentro de las haciendas locales y como más adelante hemos de analizar influyen en gran medida dentro de los presupuestos Estatales.

Derivado de todo lo anteriormente expuesto, debemos entender por Deuda Subnacional como el conjunto de obligaciones derivadas de la contratación de empréstitos, la suscripción de títulos de crédito o la emisión de valores, la adquisición de bienes o la contratación de servicios, a cargo de los Estados, sus Municipios, o los órganos integrantes de su administración pública estatal o municipal, sea centralizada o paraestatal y/o



paramunicipal, cuyo fin será el propiciar condiciones de inversión pública productiva o un saneamiento en las finanzas estatales o municipales misma que puede o no estar garantizada o tener como fuente de pago los ingresos que le corresponden a un Estado o Municipio, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

También debemos recalcar que ateniéndonos a su temporalidad la Deuda Subnacional será de corto o largo plazo y que conforme a la exigibilidad de sus obligaciones la Deuda Subnacional podrá ser directa o contingente.

Pero es de suma importancia entender y tener muy presente que por la naturaleza jurídica de la Deuda Subnacional es un recurso extraordinario y no debe de ser entendida como un medio ordinario para adquirir recursos, pues como anteriormente se expuso, el abuso sin control de su contratación y sin criterios o limitantes respecto de su aplicación, puede implicar que se generen condiciones de volatilidad económica y hasta limitaciones en el ejercicio de las facultades soberanas de los Estados y los Municipios.

3.2. Evolución de la problemática del Endeudamiento Estatal.

Como anteriormente se ha expuesto, la Deuda Subnacional, conforme a su naturaleza jurídica, debe de entenderse como un recurso extraordinario para la obtención de recursos y así los Estados o los Municipios serán capaces de realizar actividades para la consecución de sus fines; pero como hemos de desarrollar en el presente capítulo el Endeudamiento Subnacional no ha sido utilizado de una manera racional o disciplinada, ni mucho menos contemplado como un recurso extraordinario, sino todo lo contrario, pues los Estados y los Municipios en los últimos años, han recurrido al Endeudamiento Público de manera cada vez más reiterada hasta alcanzar niveles preocupantes que afectan la estabilidad económica y política del País, ello toda vez que los recursos que deberían destinarse a satisfacer las necesidades de la población o la consecución de los fines estatales y municipales, actualmente se destina al cumplimiento de obligaciones contraídas a través de empréstitos o a su refinanciamiento.



En México, la administración de los recursos se basa en el sistema de planeación, mismo que contempla diversos esquemas para que la aplicación de los ingresos al gasto público se lleve a cabo de manera racional, ordenada y disciplinada, ello a través del establecimiento de metas y objetivos prioritarios contemplados dentro de los planes de desarrollo a nivel federal, estatal y municipal buscando el aprovechamiento máximo de los recursos públicos⁶¹. Siguiendo este orden de ideas, Víctor Alejandro Villegas expone que:

“[...] Mediante la perspectiva clásica de la planeación, el uso de la herramienta de la deuda pública tendría que justificarse a partir de la comprobación de insuficiencia del ahorro para el establecimiento de las erogaciones de inversión previstas y cuyos beneficios se esperan a futuro. [...]”

⁶²

Sin embargo del análisis que a continuación se ha de realizar, hemos de observar que la contratación de Deuda Subnacional dejó de justificarse, a través de un sistema de planeación por insuficiencias de carácter patrimonial extraordinaria, sino que se convirtió en una práctica consuetudinaria de los Estados y los Municipios para completar su gasto público sin importar o prever las consecuencias que ello pudiera generar por el simple transcurso del tiempo.

Comenzaremos el análisis de la evolución histórica del Endeudamiento Subnacional a partir del 2002, pero nos enfocaremos en la situación que derivó del surgimiento de la crisis económica del 2008; pues si bien con anterioridad a la crisis del 2008 los Estados y los Municipios habían tenido la facultad de contraer Deuda Subnacional y/o afectar las participaciones a las que tienen derecho de conformidad con el Sistema de Coordinación Fiscal para garantizar la contratación de dichos empréstitos, es a partir de la crisis económica

⁶¹ Cfr. Villegas Corona, Víctor Alejandro; *Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios en México: Hacia un Modelo de Transparencia y Vigilancia de los Recursos*, Estudios en Derecho a la Información, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 3 Enero- Junio 2017, pg. 58.

⁶² Villegas Corona, Víctor Alejandro; *Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios en México: Hacia un Modelo de Transparencia y Vigilancia de los Recursos*, Estudios en Derecho a la Información, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 3 Enero- Junio 2017, pg. 58.



del 2008 donde la contratación de Deuda Subnacional se dispara de forma descontrolada, llegándose a triplicar los montos de endeudamiento en Estados como Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo; endeudamiento que no necesariamente se contrató y/o aplicó de una manera racional y disciplinada o conforme a los criterios de planeación, y que en reiteradas ocasiones se demostró que tuvo un manejo ineficaz y hasta se vio afectado de prácticas corruptas.

Héctor Benito Morales Mendoza refiere que:

“[...] Este incremento de la deuda se dio cuando las participaciones a estados y municipios cayeron 54 mil mdp, cuando perdieron los 25 mil millones promedio de los excedentes petroleros y cuando los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) solo cubrieron 24 mil millones [...]”⁶³

Con base en estudios publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, la Deuda Subnacional de las Entidades Federativas del País, en el periodo comprendido entre 2002 y el tercer trimestre de 2017, se incrementó en un 141.9 por ciento:

“[...] al pasar de 116 mil 218.4 millones de pesos (mdp) a 560 mil 092.3 mdp. [...]”⁶⁴

Donde solo cinco Entidades Federativas concentran la mitad del total de la Deuda Subnacional:

“[...] Ciudad de México (74 mil 454.6 mdp), Nuevo León (66 mil 531.4 mdp), Chihuahua (47 mil 729.1 mdp), Estado de México (45 mil 590.2 mdp)

⁶³ Morales Mendoza, Héctor Benito, op. cit., pg. 805.

⁶⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017, pg. 2.



y Veracruz (44 mil 912.2 mdp), con montos superiores al promedio subnacional de 17.5 mil mdp. [...]”⁶⁵

Víctor Alejandro Villegas refiere que:

*“[...] Después de la crisis financiera de 2008, los indicadores oficiales mostraron un incremento acelerado en las cifras de obligaciones financieras de algunas entidades, como en los casos de Coahuila, Nuevo León, y Quintana Roo, que aumentaron más del triple sus saldos de endeudamiento, [...]”*⁶⁶

De igual forma, Héctor Benito Morales Mendoza refiere que, como causas de la aceleración e incremento en la contratación de Deuda Subnacional, se encuentran:

*“[...] el bajo porcentaje de las participaciones, la debilidad recaudatoria de los ingresos propios, la presión de gasto derivada del servicio de la deuda y el gasto educativo, se han convertido, sin que esto lo justifique, en verdaderas presiones para buscar formas ocultas de endeudamiento o para simular que el mismo no existe. [...]”*⁶⁷

Conformidad con lo anterior, también Víctor Alejandro Villegas expone que:

*“[...] Como producto de la crisis económica de 2008, el gasto federalizado se redujo en más de noventa mil millones de pesos, por lo que las entidades federativas se valieron de su capacidad de endeudamiento para compensar la disminución de las transferencias federales, no obstante en tres años la deuda pública se duplicó, [...]”*⁶⁸

⁶⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 2.

⁶⁶ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 58.

⁶⁷ Morales Mendoza, Héctor Benito, op. cit., pg. 805.

⁶⁸ Víctor Alejandro Villegas Corona; op. cit., pg. 67.



Como podemos observar, la dependencia financiera de las Entidades Federativas a los recursos derivados de las Participaciones Federales, la crisis financiera y el posterior desequilibrio fiscal vertical originado por la misma, es decir la disminución de la Recaudación Federal Participable, marcó un punto y aparte en la contratación de Deuda Subnacional, donde la contratación de Endeudamiento Subnacional pasó de entenderse como un recurso extraordinario, un medio alternativo para adquirir recursos por parte de los Estados y los Municipios, a un método casi común entre las haciendas locales o municipales para allegarse de recursos, cuyas limitantes y condiciones de aplicación se encontraban vagamente reguladas y vigiladas.

De conformidad con la información presentada por el Registro Público Único, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los últimos quince años el saldo de la Deuda Subnacional, se ha incrementado en cuatrocientos cuarenta y tres mil ochocientos setenta y tres millones de pesos lo que implica, de conformidad con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas que:

“[...] en términos reales, la tasa de variación del saldo de la deuda subnacional fue de 141.9 por ciento en el periodo referido, [los últimos 15 años], siendo la tasa media de crecimiento anual de 6.1. por ciento [...]”⁶⁹

Del crecimiento anteriormente expuesto, resulta importante destacar que, de conformidad con los datos que ofrece el Registro Público Único, fue en el periodo que comprende los años 2007 a 2010 donde se disparó la contratación de Deuda Subnacional al pasar de ciento ochenta y seis mil millones de pesos en 2007 a trescientos catorce mil millones de pesos en 2010; y es posible apreciar un aumento continuo en la contratación de Deuda Subnacional por parte de los Estados y los Municipios para poder allegarse de recursos o incluso refinanciar y/o reestructurar obligaciones anteriormente contraídas, a tal grado que en 2015, y con anterioridad a la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”), misma que

⁶⁹Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 3.



estudiaremos posteriormente, el Endeudamiento Subnacional alcanzaba ya los quinientos treinta y seis mil millones de pesos, monto muy superior a los cuatrocientos sesenta y seis mil millones de pesos distribuidos a los Estados del ramo 28, del presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015, el cual corresponde a los recursos distribuidos a los Estados y Municipios de las participaciones a que tienen derecho del Fondo General de Participaciones y los demás fondos de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

Conforme a los datos proporcionados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, del total de la Deuda Subnacional al último trimestre del 2017, misma que asciende a quinientos sesenta mil noventa y dos millones; el 60% (sesenta por ciento) de los empréstitos han sido contratados con la banca múltiple, mientras que veintidós por ciento lo integran las obligaciones contratadas ante la banca de desarrollo.

“[...] La composición de la deuda subnacional se ha modificado en los últimos diez años. Se observa que se ha favorecido el financiamiento con la banca múltiple y se ha reducido el endeudamiento con la banca de desarrollo. Así la banca de desarrollo baja su participación de 33.5 por ciento que tenía en el tercer trimestre de 2007 a 22.1 por ciento en el tercer trimestre de 2017. [...]”⁷⁰

Por otra parte el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas expone que:

“[...] La creciente participación de la banca múltiple en la deuda subnacional, [...] coincide con la reducción experimentada en las tasas de interés a las cuales se adquieren las obligaciones financieras, expresada por la tasa de interés promedio ponderada a nivel nacional, que pasó de 9.6 por ciento en 2008 a 5.5 por ciento en 2015 [...]”⁷¹

⁷⁰Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 7.

⁷¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 9.



Como podemos observar los Estados y Municipios han acudido a la Banca Múltiple toda vez que, a diferencia de la Banca de Desarrollo, ofrece mejores condiciones de contratación, esquemas de pago con mayor flexibilidad y cuenta con una mayor capacidad financiera para poder prestar los recursos que se solicitan por parte de los Estados y Municipios.

A su vez conforme a los datos del último trimestre del 2017, el saldo de la Deuda Subnacional de cada Estado con relación a la población total de cada Estado, es decir la Deuda Subnacional Per Cápita, a nivel nacional equivale a cuatro mil quinientos treinta y cuatro pesos, y de conformidad con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, esta cifra es:

“[...] cuatro veces superior a la del año 2002 que registraba una deuda subnacional per cápita de un mil 123.8 pesos. Lo anterior equivale también a un incremento nominal de 3 mil 410.7 pesos a una tasa de crecimiento anual, en términos reales de 4.8 por ciento. [...]”⁷²

Los datos anteriores indican que los ciudadanos cada vez más deben de contribuir en mayor proporción con sus propios recursos, a través del pago de impuestos, para cubrir el servicio de la deuda de la Deuda Subnacional; situación preocupante toda vez que dichos recursos deberían destinarse a la realización de proyectos y acciones públicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los gobernados y satisfacer sus necesidades, en vez de destinarse al pago de Deuda Subnacional contraída en un círculo vicioso.

Otro parámetro utilizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas para estudiar la evolución de la Deuda Subnacional, es conforme a la totalidad de los ingresos de los gobiernos estatales y municipales, dicho parámetro incluye las participaciones federales a que tienen derecho de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos de los Estados y los Municipios.

⁷²Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 13.



De conformidad con el estudio publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, al cierre del tercer trimestre de 2017, la contratación de Endeudamiento Subnacional con relación a la totalidad de los recursos obtenidos por las Entidades Federativas era de un 26.7 por ciento, sin embargo destacan casos preocupantes como el de Coahuila, Quintana Roo y Nuevo León, cuyos montos de Endeudamiento Subnacional con relación a la totalidad de los recursos que obtuvieron al cierre del tercer trimestre de 2017, eran equivalentes a más de la mitad de sus ingresos totales, es decir, respecto del Estado de Nuevo León y Quintana Roo la contratación de Deuda Subnacional llegó a representar el 70.8 y 71.3 por ciento de la totalidad de sus ingresos respectivamente, y en el Estado de Coahuila, el Endeudamiento Subnacional llegó a alcanzar hasta un 73.0 por ciento de la totalidad de sus ingresos.

Los niveles anteriormente descritos resultan preocupantes toda vez que no solo la capacidad de pago de las Entidades Federativas se encuentra sobrepasada, si no que la capacidad para mantener su aparato administrativo y la realización de obras y/o la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de su población se encuentra limitada ante la cantidad de obligaciones contraídas y la necesidad de destinar recursos al pago de las mismas, que de otra forma servirían a mejorar la calidad de vida de la población.⁷³

Dentro de la totalidad de los recursos obtenidos por las Entidades Federativas se encuentran las participaciones que en ingresos federales tienen derecho a recibir los Estados y Municipios del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, o bien, de los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal⁷⁴, las cuales al no estar sujetas a un fin específico pueden ser gravadas a por los Estados y Municipios para garantizar el pago de las obligaciones contraídas; respecto de lo anterior el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas refiere:

“[...] Durante el periodo comprendido entre el cierre de 2002 y septiembre de 2017, el saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las

⁷³ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pgs. 19, 20.

⁷⁴ Cfr. Artículo 30, Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios 2017.



participaciones federales afectadas presenta una tendencia creciente, pasando de 54.1 a 75.4 por ciento, lo que equivale a un aumento del 21.3 puntos porcentuales. [...] Los estados que presentan los porcentajes más elevados son: Quintana Roo [...] por 232.4 por ciento de las participaciones estimadas para 2017; Chihuahua, 214.2 por ciento; Coahuila, 212.4 [...]”⁷⁵

En consecuencia, podemos observar que el Endeudamiento Estatal ha llegado a niveles preocupantes, a tal grado que no solo las participaciones federales a que tienen derecho los Estados y Municipios de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, sino que en algunos casos, como Coahuila o Nuevo León, hasta la mayoría de sus ingresos propios se han destinado a cumplir con las obligaciones derivadas de la contratación de Endeudamiento Subnacional; situación preocupante, pues dichos recursos deberían estarse destinando a satisfacer las necesidades de una población que, en muchos casos, su situación es cada vez más precaria.

Como resultado de esta situación, que con el transcurso del tiempo se fue agravando, y con la finalidad de poner un control a la contratación desmesurada de Deuda Subnacional, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Disciplina Financiera, misma que más adelante hemos de analizar.

3.3. Evolución de los mecanismos para regular y vigilar la Contratación de Deuda Subnacional, anteriores a la Ley de Disciplina Financiera.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”), disposición que busca regular con precisión la Deuda Subnacional, ya existían diversos parámetros y métodos para vigilar, e intentar controlar, la contratación de Deuda Subnacional, y la aplicación de los recursos derivados de las mismas.

⁷⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pgs. 19, 20.



Víctor Manuel Villegas refiere que, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera, existían diversos elementos o mecanismos que limitaban la contratación de Deuda Subnacional:

“[...] las disciplinas de mercado, que obligan a las instituciones crediticias a cumplir con ciertos requisitos para el otorgamiento de préstamos, las reglas explícitas establecidas en la Constitución sobre el origen de las adquisiciones y el destino de los recursos ingresados por endeudamiento y una herramienta administrativa a cargo de la SCHP [Secretaría de Hacienda y Crédito Público] que documenta las operaciones al respecto: el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios. [...]”⁷⁶

De conformidad con lo anteriormente expuesto se desprende que existían únicamente tres mecanismos que, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera, limitaban el Endeudamiento Subnacional; los elementos de mercado, las disposiciones contenidas en la Constitución y, como refiere Víctor Manuel Villegas, los mecanismos administrativos.

Por elementos de mercado debemos entender la calificación de calidad crediticia otorgada por una agencia calificadora, autorizada para operar como tal por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha calificación es otorgada a una entidad, sean los Estados o los Municipios y hace constar la capacidad y solides financiera de las Entidades Federativas para cumplir con sus obligaciones derivadas de la contratación de un Empréstito.

Dicha calificación, en la práctica, es importante toda vez que derivada de la misma, los Acreedores, en la mayoría de los casos Instituciones de Banca Múltiple y/o Banca de Desarrollo, han de constituir las reservas de dinero necesarias no solo para entregar los recursos derivados del Empréstito otorgado, sino dichas reservas servirán para enfrentar un

⁷⁶ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 62-63.



incumplimiento por parte de un Estado o Municipio, y normalmente las calificaciones de calidad crediticia son tomadas como referente para el otorgamiento de un empréstito, es decir, si un Estado o Municipio tiene una calificación crediticia mala, entonces los bancos no van a otorgarle créditos, o lo harán a tasas de intereses muy altas, pues el riesgo de incumplimiento es mayor, pero si el Estado o Municipio cuenta con una calificación de calidad crediticia que haga ver estabilidad y solidez financiera en las finanzas del Estado o Municipio, el riesgo de incumplimiento es menor y los bancos pueden otorgar más y mejores créditos a dicho Estado o Municipio.

El segundo mecanismo que, con anterioridad a la Ley de Disciplina Financiera, limitaba la contratación de Deuda Subnacional eran los parámetros contenidos dentro de la Constitución, más específicamente nos referimos a las limitantes contenidas dentro de la Fracción viii del artículo 117 constitucional.

Antes de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera dicho artículo 117 ya contenía dos limitantes a la contratación de Deuda Subnacional, uno de ellos contemplaba una limitante respecto del origen, es decir la fuente y otro contemplaba limitantes con relación al destino.

“[...] Art. 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 [...]”*⁷⁷

Igualmente la Constitución como limitante para los Estados y Municipios contemplaba:

“[...] Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o

⁷⁷ Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1981.



cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

*[...]*⁷⁸

Como podemos observar la Constitución contemplaba y continúa haciéndolo dentro del citado artículo una limitante respecto del origen para la contratación de Deuda Subnacional por parte de los Estados y los Municipios, es decir a estos les estaba prohibido totalmente contraer Deuda Subnacional frente a estados, empresas o particulares, extranjeros, la llamada prohibición absoluta.

Por otro lado también observamos que la Constitución contemplaba con anterioridad a la entrada en vigor a la Ley de Disciplina Financiera, y aún continúa haciéndolo, una limitante respecto del destino de la Deuda Subnacional contratada, al prever que los recursos de la misma deberán ser destinados exclusivamente a inversiones público productivas, pero en ningún momento contemplaba qué debería entenderse por la misma ni mucho menos contemplaba la prohibición de aplicar los recursos derivados de la Deuda Subnacional al gasto corriente, la definición de inversión pública productiva quedaba relegada a las leyes que las legislaturas locales promulgaran para regular la contratación de Deuda Subnacional, situación que resultó desafortunada pues muy pocos Estados tenían una ley coherente a través de la cual regularan el Endeudamiento Subnacional, y en algunos casos la definición de inversión pública productiva era claramente contraria a los principios de disciplina financiera, pues como refiere Alejandro Villegas:

“[...] Ante la inexistencia de una definición constitucional precisa, cada una de las legislaciones locales definió a su antojo el concepto de inversiones públicas productivas, existiendo casos en los que se conceptualizaban erogaciones completamente distintas a las concepciones señaladas. Un análisis elaborado por una consultora privada Aregional (2013) concluyó que solamente catorce de las legislaciones locales establecieron una definición concreta que puede considerarse como inversión productiva, mientras que las

⁷⁸ Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1981.



demás ofrecieron textos imprecisos y ambiguos que propician el uso de montos en otros ámbitos presupuestales. [...]”⁷⁹

Es importante hacer notar que la Constitución, con anterioridad a la reforma del 26 de mayo de 2015, únicamente contemplaba limitantes en cuanto al destino y al origen de los recursos contratados, y no señalaba una definición expresa y concreta de lo que debía entenderse por inversiones público productivas, posteriormente, gracias a la reforma del 2015, estableció criterios de disciplina financiera, pues el Congreso de la Unión incluyó criterios como lo son: (i) mejores condiciones de mercado, (ii) parámetros y requisitos para autorizar el Endeudamiento Subnacional y (iii) la obligación expresa de no destinar Deuda Subnacional a cubrir el gasto corriente; no sin omitir que, derivado de dicha reforma, el Congreso de la Unión finalmente incluyó una definición expresa de Inversión Pública Productiva.

Como tercer mecanismo para regular la contratación de Deuda Subnacional con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera encontramos, dentro del marco jurídico administrativo, el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, antecesor del actual Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios, dicho Registro de Obligaciones.

Respecto del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios Alejandro Villegas, expone que el mismo:

“[...] se consolidó con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, que en su artículo 9o, contempló la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de aplicar descuentos en los recursos transferidos a los gobiernos locales en caso de incumplimiento a sus obligaciones crediticias por lo que el Registro tenía la finalidad de

⁷⁹ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 67.



documentar los contratos de endeudamiento garantizados con transferencias federales que podían ser sujetos a retenciones [...]”⁸⁰

Igualmente Alejandro Villegas refiere que:

“[...] en la década de los noventas, luego de un rescate financiero producto del endeudamiento local por la crisis económica de 1995, se eliminó la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de retener transferencias federales para el pago de deuda, y en 2001 se publicó el reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal [...] en el que se reafirmó la función meramente informativa del Registro. [...]”

⁸¹

Es, derivado del reglamento del 2001, que el Registro de Obligaciones, quedó muy limitado como una herramienta que propiciara la transparencia en cuanto a la aplicación de los recursos obtenidos mediante la contratación de Deuda Subnacional, o como una herramienta de disciplina financiera que impusiera topes a la contratación de Endeudamiento Subnacional.

Lo anterior toda vez que las características del Registro de Obligaciones de aquella época resultaban insuficientes para prevenir el Endeudamiento Subnacional desmesurado o la aplicación negligente, o incluso, corrupta de los recursos obtenidos mediante la contratación de Deuda Subnacional.

Previo a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera, el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios únicamente contenía información respecto de financiamientos en los que las transferencias federales fueran destinadas como garantía de pago a las obligaciones originadas de dichos financiamientos, tal como expone Alejandro Villegas:

⁸⁰ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 64.

⁸¹ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 64.



“[...] la Auditoría Superior de la Federación (2012) llegó a la conclusión de que para el primer trimestre de 2011 existían obligaciones financieras por alrededor de 50, 000 millones de pesos que no fueron documentadas ante el Registro por lo que el monto de la deuda local resultó ser superior en más de 15% a las cifras en posesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...]”⁸²

Derivado de lo anterior se desprende que no existía obligación alguna por parte de los Estados o los Municipios de inscribir dentro del Registro de Obligaciones, aquellas obligaciones de Endeudamiento Subnacional consecuencia de otras figuras de endeudamiento como emisiones de valores al público inversionista, “obligaciones bursátiles”, los proyectos de prestación de servicios o de asociación público privada y las obligaciones derivadas de empréstitos cuya fuente de pago y/o garantía la constituyeran ingresos propios de los Estados o los Municipios, y por tanto dichas obligaciones y los recursos obtenidos a través de las mismas no eran del conocimiento de la Federación, lo cual no permitía que dichas cantidades se encontraran sujetas a la inspección de las autoridades Federales.

Por todo lo anteriormente referido debemos destacar que antes de la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera no existían mecanismos regulatorios que establecieran parámetros para la contratación de Deuda Subnacional y aquellos ya existentes, no tenían los mecanismos suficientes para prevenir, y controlar la contratación de Endeudamiento Subnacional desmesurada.

En conclusión y como resultado de la crisis financiera del 2008, la cual trajo consigo un desequilibrio fiscal causado por una reducción del gasto federalizado que obligó a los Estados y Municipios a contratar Deuda Subnacional a niveles preocupantes para cubrir sus deficiencias presupuestales como consecuencia la disminución de las participaciones federales, y junto con la opacidad y la inexistente obligación de los Estados y los Municipios

⁸² Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 69.



rendir cuentas respecto de la aplicación y destino de los recursos obtenidos mediante la contratación de Deuda Subnacional, dio como origen la reforma constitucional del 26 de mayo de 2015 a los artículos 15, 73, 79, 108, 116 y 117 constitucionales , a través de la cual se incluyeron conceptos y criterios de disciplina financiera dentro de la Constitución y dio origen a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, misma que hemos de analizar en el siguiente capítulo.

3.4. La Ley de Disciplina Financiera como respuesta al Endeudamiento Subnacional Descontrolado.

Como consecuencia del aumento descontrolado, y de la aplicación ya cotidiana, en la contratación de Endeudamiento Público, derivada de los factores económicos anteriormente expuestos, como fue la disminución de las participaciones federales a las que tenían derecho los Estado y Municipios, dio como resultado la aprobación de una reforma constitucional que implicó la creación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”).

La Ley de Disciplina Financiera contiene diversos puntos trascendentales a través de los cuales se busca regular los procesos de contratación de Endeudamiento Subnacional por parte de los Estados, los Municipios y sus órganos paraestatales y/o paramunicipales, imponer límites a la contratación, vigilar los montos de Deuda Subnacional ya contratada, y determinar los criterios específicos de inversión pública productiva que justifiquen la necesidad de contratar Deuda Subnacional, pero como más adelante hemos de observar, y en palabras de Víctor Alejandro Villegas Corona, la Ley de Disciplina Financiera:

“[...] no introduce cambios sustanciales en cuanto a transparencia en la aplicación de los recursos obtenidos por endeudamiento. [...]”⁸³

⁸³Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 59



Entre los puntos más importantes que podemos destacar de la Ley de Disciplina encontramos:

Facultades de Fiscalización

La Ley de Disciplina Financiera otorga facultades de fiscalización, en materia de Endeudamiento Subnacional, a la Auditoría superior de la Federación (“ASF”) y a las entidades de fiscalización superior de los Estados y los Municipios, es decir que, en términos del artículo 60 de la referida ley, la ASF y los órganos estatales o municipales que tengan las mismas funciones, podrán realizar auditorías a los contratos y operaciones de Financiamiento, a la aplicación de los recursos derivados de dichos financiamientos y al cumplimiento de lo contemplado por la Ley de Disciplina.

Sin embargo es necesario comentar que dicha facultad fiscalizadora no resulta suficiente para asegurar el cumplimiento efectivo de los principios contenidos en la Ley de Disciplina Financiera, ello toda vez que, las actividades de fiscalización y las facultades conferidas a los órganos facultados, a nivel estatal y federal, para dar seguimiento a la contratación de Deuda Subnacional y el manejo y aplicación de los recursos derivados de la misma, son meramente preventivas, ello debido a que, los órganos fiscalizadores de los distintos niveles gubernamentales revisan el manejo de recursos de ejercicios fiscales anteriores, y salvo contadas excepciones, en ningún momento supervisan el manejo de dichos recursos durante el ejercicio fiscal correspondiente, por tanto existe un retraso importante que permite el manejo indebido de dichos recursos e incluso actos de corrupción, pues como refiere el artículo 79 Constitucional:

“[...] La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso



realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública [...]”⁸⁴

A su vez la fiscalización a la contratación de Deuda Subnacional se encuentra dispersa en diversos entes fiscalizadores a nivel local o Federal que, dependiendo de la naturaleza de los recursos que se utilicen para el pago de los mismos o que funjan como garantía de pago, se encontrarán facultados para vigilar la contratación y aplicación de los recursos derivados de dicho Endeudamiento Subnacional.

Otro punto importante a destacar respecto de la vigilancia al cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera, y las correspondientes sanciones que pudieran surgir a la misma, es que la ASF por sí misma no puede combatir totalmente el manejo indebido de recursos, o los actos de corrupción que pudieran surgir, ello toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa e incluso penal no se siguen ante la propia ASF, sino que son diversos órganos de la propia administración pública, en los distintos niveles de gobierno, en quienes recae la facultad de investigar las conductas irregulares de los servidores públicos, y en su caso, aplicar la sanción correspondiente.

De igual forma la prevención, como anteriormente quedó expuesto, no recae sobre la ASF, o los órganos fiscalizadores superiores de cada Estado o Municipio, sino que será facultad de los Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función pública, o de las secretarías locales correspondientes, en quienes recae dicha facultad.

Como podemos apreciar, y únicamente respecto del ámbito de la disciplina financiera, los únicos órganos facultados para supervisar la contratación de Deuda Subnacional, el manejo de recursos derivados de la misma y la afectación de recursos federales como garantía o fuente de pago de las obligaciones contraídas por los Estados o los Municipios, son entes superiores fiscalizadores que: (i) no pueden prevenir la comisión de actos de corrupción o el manejo indebido de recursos, y (ii) no están facultados para determinar e imponer sanciones relativas a dichos actos.

⁸⁴Artículo 79 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Monitoreo del desempeño de los Estados en la contratación de Endeudamiento Subnacional.

Como resultado de la publicación a la Ley de Disciplina Financiera, se otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de evaluar el desempeño de los Estados y los Municipios en la contratación de obligaciones financieras a través de diversos indicadores y parámetros que reflejen la sostenibilidad y capacidad de pago de los Estados; dando lugar a la creación de un “semáforo de deuda”, un sistema de alertas que, alimentado por los datos que los indicadores y parámetros arrojan, monitorea la contratación de financiamientos por parte de los Estados y los Municipios.⁸⁵

Es de suma importancia mencionar que dicho sistema únicamente se integrará con base a la información y documentación, que entreguen los Estados y Municipios, entreguen a al Registro Público Único.⁸⁶

El Semáforo de Deuda se integra por la información de tres indicadores:

- (i) El primer indicador se integra por la relación entre las obligaciones de pago a cargo de los Estados o los Municipios derivadas de la contratación de Deuda Subnacional, más las obligaciones de contratos bajo el esquema de asociación público privada, en proporción con los ingresos de libre disposición, indicador que nos ha de mostrar la sostenibilidad de la deuda por parte de un Estado o Municipio, y por tanto:

“[...] Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera. [...]”⁸⁷

Entendiendo como apalancamiento, la relación entre el uso de recursos obtenidos a través de Endeudamiento Público, frente al capital propio de un Estado o Municipio, para la

⁸⁵ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 43

⁸⁶ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 43

⁸⁷ Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 44



inversión en algún proyecto y por tanto entre más recursos obtenidos a través de Deuda Pública utilicen los Estados mayor será el nivel de apalancamiento.

- (ii) El segundo indicador se integra por la relación entre el servicio de la Deuda Subnacional, es decir la cantidad de principal e intereses y demás accesorios que un Estado o Municipio está obligado a pagar respecto de un empréstito, más obligaciones de contratos bajo el esquema de asociación público privada en proporción con los ingresos de libre disposición, indicador que por tanto se vincula a la capacidad de pago del Estado o Municipio, y⁸⁸
- (iii) El tercer indicador se integra por la relación entre las obligaciones de corto plazo a cargo de un Estado o Municipio, es decir aquellas obligaciones por un plazo menor a un año, más pasivos con proveedores y contratistas en proporción de los ingresos totales, mismo que nos muestra la disponibilidad financiera, la disponibilidad de recursos, por parte de un Estado o Municipio, para hacer frente a sus obligaciones financieras en plazos menores a doce meses.⁸⁹

Por Ingresos de Libre Disposición debemos entender como aquellos ingresos propios recaudados por cada Estado o Municipio, más las participaciones federales que, en términos de la Ley de Coordinación, reciban.

“[...] XIX. Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico; [...]”⁹⁰

⁸⁸ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 44

⁸⁹ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 44

⁹⁰ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 2.



Derivado de los resultados que en su conjunto proyecten estos indicadores se determinará el techo de Endeudamiento Subnacional que cada Estado podrá contratar, en el entendido que: (i) un Estado tiene un nivel de Endeudamiento Subnacional elevado no podrá acceder a más deuda durante el mismo ejercicio fiscal y hasta que su nivel de endeudamiento haya disminuido; (ii) un Estado con un nivel de endeudamiento en observación únicamente podrá endeudarse por un monto equivalente al 5% (cinco por ciento) de sus ingresos de libre disposición; y (iii) un Estado con un nivel de endeudamiento sostenible podrá contraer obligaciones o contratar empréstitos hasta por un 15% (quince por ciento) de los ingresos de libre disposición del Estado.⁹¹

Sin embargo es necesario comentar que, derivado de la reforma a la Ley de Disciplina Financiera del 30 de enero de 2018:

El sistema de alertas ha sido modificado, toda vez que las obligaciones de los Estados y Municipios de dar aviso al sistema respecto del estatus de las obligaciones contratadas se ha relajado, ello debido a que la Ley de Disciplina Financiera ahora contempla que los Estados deberán actualizar su información dentro de dicho sistema de alertas trimestralmente, los Municipios deberán hacerlo semestralmente, y los entes públicos, diferentes a Estados o Municipios, como los son entidades paraestatales, deberán de hacerlo anualmente.⁹²

Dicha situación implica que habrá una menor supervisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por tanto mayor posibilidad de que los gobiernos de los Estados y Municipios lleven un manejo incorrecto de los recursos derivados de la contratación de Endeudamiento Subnacional, o sobrepasen los límites de endeudamiento aceptables, poniendo en riesgo la estabilidad de las finanzas estatales o municipales.

Continuando con el análisis de las reforma a la Ley de Disciplina Financiera, respecto de los excedentes derivados de los ingresos de libre disposición, antes de la reforma del 30 de enero de 2018, la Ley de Disciplina Financiera imponía la obligación a los Estados y

⁹¹ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 45 y 46.

⁹² Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 48.



Municipios, sin importar su nivel de endeudamiento, de destinar al menos el 50% de los mismos, entre otros conceptos, a la realización de pagos anticipados de obligaciones y empréstitos que no implicaran una pena contractual.⁹³

Sin embargo con la reforma del 30 de enero de 2018, la Ley de Disciplina Financiera únicamente obliga a los Estados y Municipios con un nivel de endeudamiento elevado a destinar el 50% de los recursos excedentes de los Ingresos de Libre Disposición, a realizar pagos adelantados de empréstitos u obligaciones; respecto de los Estados o Municipios que se ubiquen en un nivel de endeudamiento en observación deberán destinar hasta el 30% de los ingresos de libre disposición para realizar pagos anticipados, y los Estados o Municipios que se encuentren en un nivel de endeudamiento sostenible no estarán obligados a destinar ningún porcentaje a realizar pagos adelantados.⁹⁴

De igual forma, a través de la reforma del 30 de enero de 2018, se permitió a los Estados que se ubicaran en un nivel de endeudamiento sostenible, utilizar hasta el cinco por ciento de los recursos remanentes de sus ingresos de libre disposición, a cubrir gasto corriente.⁹⁵

De conformidad con lo anterior se desprende la posibilidad que los Estados o Municipios no obligados, en términos del artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera, a destinar los recursos remanentes de sus ingresos de libre disposición a realizar pagos anticipados, los destinen al gasto corriente, situación que no estaba permitida por la Ley de Disciplina Financiera bajo ningún supuesto, y que abre las puertas a la posibilidad de que un Estado o Municipio con finanzas sanas, por destinar recursos al gasto corriente, que de otra forma se destinarían a fortalecer las finanzas públicas, termine por descuidar el control de la deuda local y se ubique en un nivel de endeudamiento mayor.

Control Parlamentario

⁹³ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.

⁹⁴ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.

⁹⁵ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.



Como resultado de la reforma constitucional en materia de Disciplina Financiera y de la promulgación de la Ley de dicha materia, se refuerzan las limitantes en la contratación de Deuda Subnacional, toda vez que, a partir de dicha reforma, tanto la Constitución como la Ley de Disciplina Financiera, dentro de su artículo 23, exigen que la contratación de Deuda Subnacional, y la celebración de contratos que implique una obligación de pago periódica, deberán ser autorizados por las dos terceras partes de las legislaturas locales, previo análisis de la capacidad de pago del Estado, Municipio o ente público que contraiga las obligaciones y el destino de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional.⁹⁶

Mejores Condiciones de Mercado

De conformidad con los artículos 23 y 26 de la Ley de Disciplina Financiera, a partir de la reforma constitucional en materia de disciplina financiera, los Estados y Municipios que contraten financiamientos que superen cierto monto, deben de realizarlo bajo las mejores condiciones de mercado, es decir, que el financiamiento contratado represente el costo financiero más bajo, incluyendo todas las comisiones, gastos y cualquier otro accesorio.⁹⁷

La Ley de Disciplina Financiera contempla que el secretario de finanzas, el tesorero municipal o el equivalente de cada ente público, debe confirmar que el financiamiento fue celebrado bajo las mejores condiciones de mercado, para ello es necesario la implementación de un proceso competitivo entre un número específico de entidades financieras que la Ley de Disciplina Financiera exige en razón del monto a contratar, es decir, cinco instituciones financieras si el monto es superior a cuarenta millones de unidades de inversión en los Estados, o diez millones de UDI's en los Municipios.

Como podemos observar si bien la Ley de Disciplina Financiera es una propuesta sumamente importante para implementar un control sobre el Endeudamiento Subnacional, buscándose así que las finanzas públicas a nivel Estatal o Municipal cuenten con estabilidad

⁹⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 117 fracción octava y Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 23.

⁹⁷ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 26.



y fortaleza ante los cambios económicos, como lo serían, entre otros, la disminución en los ingresos derivados de la recaudación federal participable, la Ley de Disciplina Financiera:

- a) Como más adelante hemos de exponer a profundidad, no contempla la implementación de un sistema de fiscalización eficaz y homogéneo que: (i) vigile la aplicación, en el mismo ejercicio fiscal, de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, ello debido a que por regla general, los entes fiscalizadores analizarán la cuenta pública del año anterior, y (ii) concentre la fiscalización, en un solo ente, respecto de la aplicación de los recursos derivados de la Deuda Subnacional, ello toda vez que la fiscalización a la contratación de Deuda Subnacional y aplicación de los recursos derivados de la misma, se encuentra dispersa en diversos entes fiscalizadores a nivel local o Federal que dependiendo de la naturaleza de los recursos que se utilicen para el pago de los mismos o que funjan como garantía de pago, se encontrarán facultados para vigilar la contratación y aplicación de los recursos derivados de dicho Endeudamiento Subnacional.

En este sentido y en palabras de Víctor Alejandro Villegas:

“[...] la Ley hace énfasis en determinar una regulación más detallada en la parte del origen del financiamiento; es decir, del establecimiento de los contratos y su aprobación legislativa, elementos que indudablemente contribuirán a limitar las áreas de oportunidad de un manejo inadecuado [...] sin embargo [la ley de Disciplina Financiera], cuenta con evidentes limitaciones para posibilitar el seguimiento de la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento público local, y garantizar que efectivamente sean utilizados en inversiones públicas productivas que tengan beneficios a largo plazo para la comunidad [...]”⁹⁸

⁹⁸ Villegas Corona, Víctor Alejandro; *op. cit.*, pg. 74.



- b) Su reforma del 30 de enero de 2018 abre las puertas a la posibilidad de que los Estados o Municipios lleven un manejo incorrecto de sus finanzas públicas, y puedan llegar a ubicarse dentro de un nivel de endeudamiento preocupante, ello debido a: (i) los nuevos periodos para actualizar su información financiera ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual ahora es más extenso, (ii) la reducción a la obligación de destinar los excedentes de recursos propios para sanear las finanzas públicas de forma anticipada, o (iii) por el uso de recursos para gasto corriente, que de otra forma se estarían destinando a pagar anticipadamente la Deuda Subnacional contratada y crear fondos de reserva para futuras contingencias.

- c) No establece un límite para los Estados o Municipios, respecto de las obligaciones garantizadas con recursos obtenidos a través de la Recaudación Federal Participable, pues como hemos de profundizar más adelante, permite que los Estados y Municipios utilicen hasta más del 100% de dichos recursos para garantizar, o establecer medios de pago, respecto de obligaciones derivadas de empréstitos, dejando vulnerables las finanzas Estatales o Municipales en caso de imprevistos, denuncias o terminaciones anticipadas de los empréstitos, toda vez que la Recaudación Federal Participable representa un gran porcentaje de los ingresos propios de un Estado o Municipio.

Conforme a todo lo anteriormente referido, si bien la Ley de Disciplina Financiera representa una propuesta para contrarrestar el sobre endeudamiento de las Entidades Federativas, para combatir la indebida aplicación de recursos derivados del Endeudamiento Subnacional, para combatir actos de corrupción que, en su caso pudieran surgir, y transparentar la contratación y aplicación de Deuda Subnacional, la Ley de Disciplina Financiera no contempla mecanismos suficientes, o eficientes para prevenir, combatir y sancionar lo anteriormente referido, por lo que, como más adelante hemos de exponer, resulta necesario implementar mecanismos y figuras jurídicas que prevengan y combatan de una manera integral, eficaz y políticamente independiente, el manejo indebido de los recursos derivados de la contratación de Empréstitos.



Capítulo Cuatro

*El impacto de la deuda subnacional;
mecanismos y soluciones para resolver la
situación actual.*



Capítulo Cuatro.- El impacto de la deuda subnacional, mecanismos y soluciones para resolver la situación actual.

4.1. El Impacto de la Deuda Subnacional dentro de las Finanzas Estatales y Municipales.

A lo largo del presente trabajo de investigación hemos estudiado los esquemas, las facultades y las modalidades a través de las cuales los Estados y los Municipios se allegan de recursos de manera ordinaria, y en su caso extraordinaria, situación que no debería ser vista como algo negativo, pero derivado de la contratación de Deuda Pública de forma descontrolada, sin justificación práctica, y de la mala administración de los recursos derivados de dicho endeudamiento, para efectos del presente trabajo el Endeudamiento Subnacional, incluso por desvíos y actos de corrupción, las finanzas locales, tanto de los Estados, como de los Municipios se encuentran en una situación alarmante.

Como refiere el Dr. Carlos Javier Verduzco Reina, la contratación de Deuda Subnacional:

“[...] se ha convertido en una práctica frecuente, aunque no siempre saludable financieramente hablando, el adquirir deuda y con el producto de ésta satisfacer demandas de gasto, no necesariamente de inversión productiva, las cuales están llevando a las haciendas públicas locales y muy especialmente a las municipales a un estado de insolvencia altamente preocupante [...]”⁹⁹

A su vez el Dr. Carlos Javier Verduzco Reina expone que:

“[...] uno de los problemas más importantes a los que se enfrentan las haciendas públicas locales, especialmente las de carácter municipal, es el hecho hoy incontrovertible que los montos que debieran cubrir los fines propios de su gasto público resultan insuficientes frente al cúmulo de

⁹⁹ Verduzco Reina, Carlos Javier, El Exceso de Ingresos Condicionados que la Federación Transfiere a las Entidades Federativas y a los Municipios en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Provoca la Degradación de las Haciendas Públicas Locales, Centro Universitario de Estudios Jurídicos, 2016, pg. 306.



necesidades que crecen y se multiplican a pesar de los esfuerzos que los responsables de aliviarlos realizan por satisfacerlos. [...]”¹⁰⁰

Es por ello que dentro del presente apartado abordaremos el origen, y la evolución del problema de la Deuda Subnacional, y el impacto y alcances que la misma representa sobre las finanzas de los Estados y los Municipios.

Origen

Como causa principal y punto de partida, a la situación actual de las finanzas públicas encontramos dos escenarios que han influido decisivamente en la contratación desmesurada de Deuda Subnacional por parte de los Estados y los Municipios, la primera obedece a la insuficiencia recaudatoria de los sistemas tributarios locales y la segunda a la caída en las participaciones a que tienen derecho los Estados y los Municipios en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los Estados y Municipios cada vez más dependen de las transferencias que la Federación realiza en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, ello pues:

“[...] el sistema federal de competencias se ha ido centralizando cada vez más en favor del Gobierno Federal lo que genera importantes menoscabos en las haciendas públicas estatales y municipales, factor que, acompañado del aumento paulatino pero constante al déficit del presupuesto, pareciera propiciar en las entidades como única opción financiera la adquisición de deuda [...]”¹⁰¹

Lo anterior implica que, derivado de los convenios de coordinación fiscal, los Estados y los Municipios se han comprometido a no gravar ciertos productos y/o servicios, que por disposición constitucional tienen derecho, a cambio de participar en los recursos de la

¹⁰⁰ Verduzco Reina, Carlos Javier, op. cit. Pg. 307.

¹⁰¹ Verduzco Reina, Carlos Javier, op. cit. Pg. 309.



Recaudación Federal Participable, pero ello implica que los Estados y Municipios, al tener cada vez menos fuentes de ingresos locales, los mismos dependan más y más de los recursos que la Federación les transfiera, teniendo como consecuencia que las haciendas locales cada vez más dependan de las Participaciones Federales para allegarse de recursos, satisfacer las necesidades de su población y así cumplir con sus objetivos, generándose una dependencia presupuestaria.

Si bien la Ley de Coordinación Fiscal se estableció con la finalidad de evitar la múltiple tributación, generándose así homogeneidad para los contribuyentes respecto de los impuestos que causaban, el Sistema de Coordinación Fiscal ha generado que los Estados y Municipios dependan en gran medida de la Federación para allegarse de recursos.

La dependencia de los Estados y Municipios anteriormente descrita tiene un gran riesgo, toda vez que sujeta a las haciendas locales al aumento o disminución de las Participaciones Federales, dicho riesgo que se vio materializado con la crisis del 2008, pues como refiere Víctor Alejandro Villegas:

“[...] Como producto de la crisis económica de 2008, el gasto federalizado se redujo en más de noventa mil millones de pesos, por lo que las entidades federativas se valieron de su capacidad de endeudamiento para compensar la disminución de las transferencias federales, No obstante en tres años la deuda pública se duplicó, [...]”¹⁰²

Como podemos observar, el resultado de la crisis del 2008, y la disminución de la Recaudación Federal Participable que siguió a la misma, provocó que los Estados y Municipios acudieran a la contratación de Deuda Subnacional para poder allegarse de recursos y así cumplir con sus fines, dicha situación, si bien produjo un alivio temporal, a largo plazo traería consecuencias graves para las finanzas estatales y municipales, toda vez que: (i) los Estados y Municipios contrataron montos de Deuda Pública que sobrepasaban su capacidad de pago, generándose condiciones insostenibles de endeudamiento, y (ii) la

¹⁰² Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 58.



contratación de Deuda Subnacional dejó de entenderse como un medio extraordinario para allegarse de recursos y fue convirtiéndose en una práctica reiterada, cuya contratación estaba mal regulada, no se encontraba sujeta a criterios de disciplina financiera, y transparencia y dicha situación, justo antes de la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, se había tornado insostenible.

Evolución del Endeudamiento Subnacional

A continuación realizaremos un breve análisis de la evolución de la contratación del Endeudamiento Subnacional, mismo que nos permitirá apreciar cómo es que las Entidades Federativas contrataron empréstitos hasta alcanzar los niveles preocupantes, que actualmente la contratación de Deuda Subnacional refleja.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas refiere que en 1994 el déficit subnacional alcanzaba el 0.6% del Producto Interno Bruto (“**PIB**”), y para el 2015 el déficit subnacional alcanzaba ya el 3.0% del PIB, y el promedio de la Deuda Subnacional con relación a las Participaciones Federales se encontró en 84.0% en el 2015.¹⁰³

Dentro de la próxima tabla podremos apreciar el aumento constante de las Participaciones Federales a favor de los Estados y Municipios, salvo en el año del 2009, donde las Participaciones Federales disminuyeron en un 14.0% como consecuencia de la crisis económica del 2008¹⁰⁴, lo que trajo como resultado que los Estados y los Municipios buscaran, dentro del Endeudamiento Subnacional, un medio alternativo para allegarse de recursos.

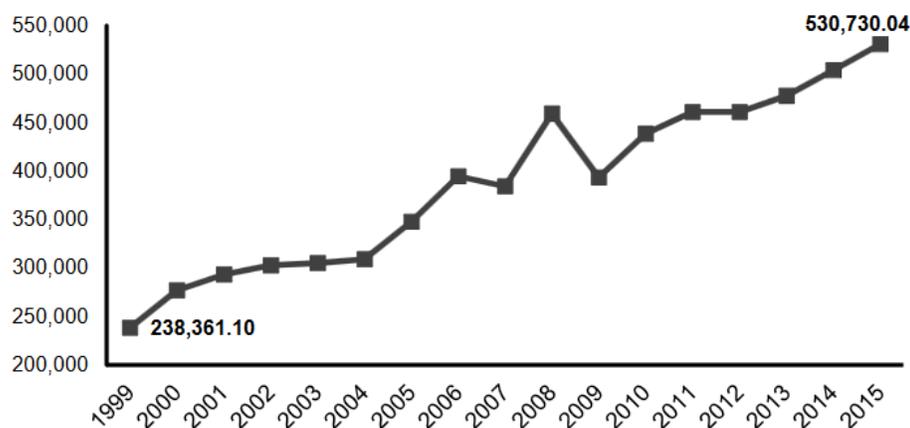
¹⁰³ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 2016, pg. 2.

¹⁰⁴ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. Cit., pg. 6.



Gráfico 1.1 Recursos destinados al Ramo 28 Participaciones Federales, 1999-2015

(Millones de pesos de 2010)



Fuente: Elaborado por el CEFP con base en las Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, SHCP, 2016.

105

Si bien la obtención de recursos de manera extraordinaria, a través de la contratación de Deuda Subnacional, se utilizó para solventar la crisis del 2008, la contratación de Endeudamiento Subnacional se convirtió en una práctica reiterada hasta que la situación fue insostenible y resultó necesaria la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina Financiera”), para así buscar controlar el crecimiento exponencial que la contratación de Deuda Subnacional había mostrado.

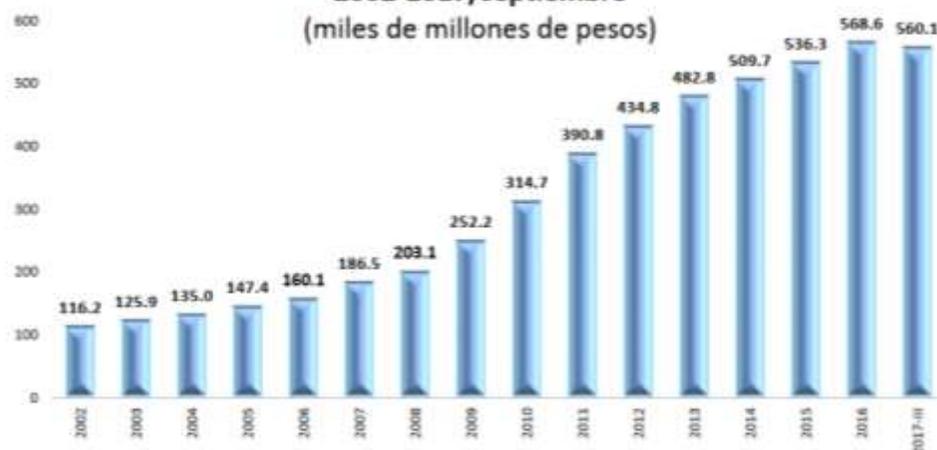
Con base en estudios publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el monto total de la Deuda Subnacional de las Entidades Federativas del País, en el periodo comprendido entre 2002 y el tercer trimestre de 2017, se incrementó en un 141.9 por ciento:

“[...] al pasar de 116 mil 218.4 millones de pesos (mdp) a 560 mil 092.3 mdp. [...]”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. Cit., pg. 7



**Saldo total de la deuda subnacional,
2002-2017/septiembre**
(miles de millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP.

107

De conformidad con los datos publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, a finales de marzo de 2018, el saldo total de la Deuda Subnacional, mismo que incluye el Endeudamiento Subnacional contratado por los Estados, Municipios y Entidades Paraestatales y Paramunicipales, alcanzaba ya los \$578, 839, 000, 000.00 (Quinientos setenta y ocho mil, ochocientos treinta y nueve millones de Pesos 00/100 M.N.)¹⁰⁸, esta situación puede ser analizada a través de diversos indicadores, entre los cuales podemos encontrar:

Deuda Subnacional en proporción a las Participaciones Federales recibidas por los Estados y los Municipios

De conformidad con los datos publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas al cuarto trimestre del 2017, dentro del periodo comprendido entre 2002 al cuarto trimestre de 2017, la contratación de Deuda Subnacional, con relación a los recursos obtenidos por los Estados y los Municipios derivados las Participaciones Federales a que tienen derecho de conformidad con los Convenios de Coordinación Fiscal que hayan

¹⁰⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017, pg. 2.

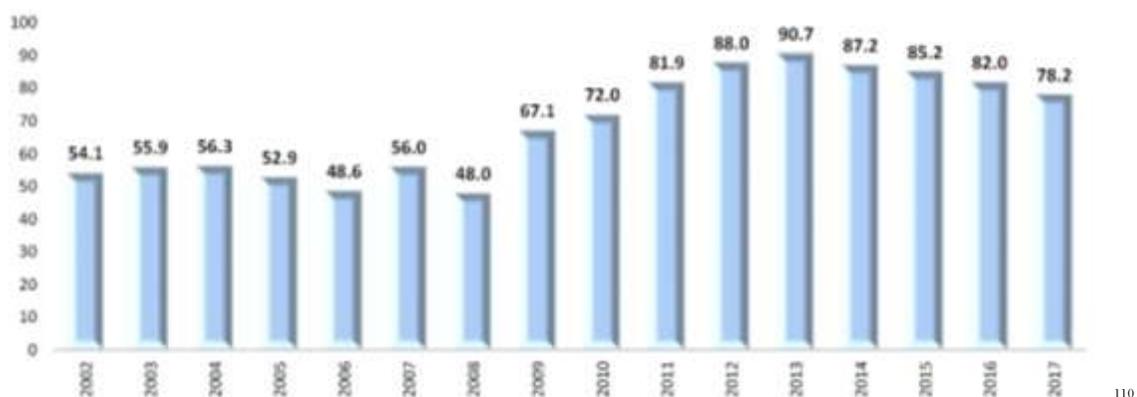
¹⁰⁷ Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017, pg. 3.

¹⁰⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Deuda Subnacional a marzo de 2018*, 12 de junio de 2018, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, pg. 1.



celebrado en lo particular con la Federación, presenta una tendencia creciente al pasar de 54.1 al 78.2 por ciento, ello implica que, en promedio, los Estados y los Municipios han contratado Deuda Subnacional equivalente 78.2 por ciento de las Participaciones Federales que reciben.¹⁰⁹

Saldo de la deuda subnacional como porcentaje de las Participaciones Federales, 2002-2017
(porcentaje)



110

Si bien, de conformidad con la tabla anterior podemos observar una tendencia decreciente a partir del año 2013, la proporción continúa en niveles nada recomendables, ello toda vez que los recursos obtenidos por los Estados y Municipios a través de las Participaciones Federales representan la mayoría de los ingresos de dichas Entidades Federativas, lo que implicaría que los Estados y Municipios únicamente cuenten con el 22.2 % (por ciento) del total de las Participaciones Federales para poder satisfacer las necesidades de la población.

¹⁰⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Cuarto Trimestre de 2017; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, marzo 9 2018, pg. 20.

¹¹⁰ Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Cuarto Trimestre de 2017; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, marzo 9 2018, pg. 21.



Deuda Subnacional con relación a los Ingresos Totales de los Estados y Municipios

Por ingresos totales de los Estados y los Municipios debemos entender las Participaciones Federales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y Aportaciones Federales.¹¹¹

Con relación al presente indicador, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas publicó que el total de la Deuda Subnacional, contratada por los Estados y Municipios, en proporción a los ingresos totales de los Estados y los Municipios al cuarto trimestre de 2017 representó el 27.7 % de los ingresos totales percibidos.



Plazo promedio de vencimiento de la Deuda Subnacional contratada por los Estados y Municipios.

Con relación a la vigencia de la Deuda Subnacional contratada por los Estados y los Municipios, el promedio de vigencia de la misma, de conformidad con los datos publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, es de catorce años, pero salen a relucir

¹¹¹ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 17

¹¹² Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 18



los casos de Quintana Roo, y Nuevo León que deberán pagar empréstitos por periodos de veinte años.¹¹³

Deuda Subnacional Per Cápita

A su vez conforme a los datos del último trimestre del 2017, el saldo de la Deuda Subnacional de cada Estado con relación a la población total de cada Estado, es decir la Deuda Subnacional Per Cápita, a nivel nacional equivale a cuatro mil setecientos pesos, y de conformidad con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, esta cifra es:

“[...] cuatro veces superior a la del año 2002 que registraba una deuda subnacional per cápita de un mil 123.8 pesos. Lo anterior equivale también a un incremento nominal de 3 mil 577.1 pesos a una tasa de crecimiento anual, en términos reales de 5.1 por ciento. [...]”¹¹⁴

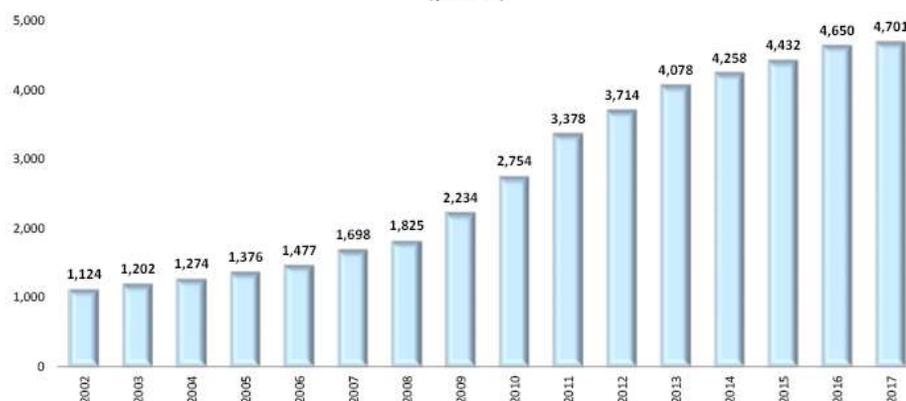
Los datos anteriores indican que los ciudadanos cada vez más deben de contribuir en mayor proporción con sus propios recursos, a través del pago de impuestos, para cubrir el servicio de la deuda de la Deuda Subnacional; situación preocupante toda vez que dichos recursos deberían destinarse a la realización de proyectos y acciones públicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los gobernados y satisfacer sus necesidades, en vez de destinarse al pago de Deuda Subnacional contraída en un círculo vicioso.

¹¹³ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 24

¹¹⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 14



Saldo de la deuda subnacional per cápita, 2002-2017 (pesos)



Nota: Información obtenida de los resultados de las estimaciones demográficas para el periodo 1990-2010 y las Proyecciones de Población para el horizonte 2010-2030 elaboradas por la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Las proyecciones de población se actualizan a partir de la disponibilidad de un nuevo Censo de Población y vivienda o de un Censo de Población y las proyecciones anteriores pierden vigencia, la última actualización se hizo con base en el Censo 2010.
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la SHCP y CONAPO.

Situación del Endeudamiento Subnacional, conforme al Sistema de Alertas

Ya anteriormente había quedado plasmado, dentro del presente trabajo, que como resultado de la publicación a la Ley de Disciplina Financiera, se otorgó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de evaluar el desempeño de los Estados y los Municipios en la contratación de obligaciones financieras a través de diversos indicadores y parámetros que reflejen la sostenibilidad y capacidad de pago de los Estados; dando lugar a la creación de un “semáforo de deuda”, un sistema de alertas que, alimentado por los datos que los indicadores y parámetros arrojan, monitorea la contratación de financiamientos por parte de los Estados y los Municipios.

Conforme al Artículo 44 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina”), el Sistema de Alertas cuenta con tres indicadores: (i) el primer indicador contempla la relación entre la Deuda Subnacional en proporción a los ingresos de libre disposición, (ii) el segundo indicador prevé la relación entre el servicio de la deuda del Endeudamiento Subnacional, es decir la cantidad de principal e intereses y demás accesorios que un Estado o Municipio está obligado a pagar respecto de un empréstito, más obligaciones de contratos bajo el esquema de asociación público privada en proporción con los ingresos de libre disposición, y (iii) el tercer indicador



contempla la relación entre las obligaciones de corto plazo a cargo de un Estado o Municipio, es decir aquellas obligaciones por un plazo menor a un año, más pasivos con proveedores y contratistas en proporción de los ingresos totales.¹¹⁵

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas refiere que el Sistema de Alertas, considerando la combinación de los tres parámetros anteriormente mencionados, a finales de 2017, ubicó a nueve Estados con un nivel de endeudamiento de “en observación”, entre los cuales destacan, Baja California, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Coahuila y Veracruz, y conforme la información publicada al primer trimestre de 2018 Coahuila era el único Estado con un nivel de endeudamiento “elevado”, sin embargo los montos de endeudamiento de los Estados y Municipios continúan niveles preocupantes, pues como hemos dejado claro, su capacidad de pago y su capacidad para satisfacer las necesidades de su población se ve rebasada ante las obligaciones derivadas del Endeudamiento Subnacional contratado.¹¹⁶

Derivado de los datos anteriormente plasmados podemos observar que si bien, se han establecido criterios de disciplina financiera para la contratación de Endeudamiento Subnacional, el monto total de Deuda Subnacional continúa aumentando, y colocándose en niveles preocupantes.¹¹⁷

A su vez es importante mencionar que debido a las reformas del 30 de enero de 2018 a la Ley de Disciplina Financiera, las obligaciones de rendir cuentas por parte de los Estados y los Municipios, se han vuelto más laxas, implicando periodos más prolongados a través de los cuales puede existir un manejo indebido de recursos derivados del Endeudamiento Subnacional, ello sin mencionar que ahora aquellos Estados o Municipios que se encuentren en un nivel de endeudamiento “sostenible” no estarán obligados a destinar ni un peso a realizar pagos anticipados al Endeudamiento Subnacional o generar reservas

¹¹⁵ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 44.

¹¹⁶ Para mayor información, consultar el estudio publicado por el Centro de las Finanzas Públicas denominado “Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Cuarto Trimestre de 2017”

¹¹⁷ Para mayor información, consultar la tabla contenida dentro de la página 101 del presente trabajo.



financieras, lo que podría propiciar que aquellos Estados y Municipios que se encuentran en un nivel “sostenible” podrían pasar a estar en un nivel de endeudamiento “en observación” o “elevado” por el simple hecho de descuidar las obligaciones de pago contraídas y destinar dichos recursos a gasto corriente, en vez de generar reservas suficientes para el pago del Servicio de la Deuda correspondiente.¹¹⁸

Impacto del Endeudamiento Subnacional en las Finanzas Estatales

De conformidad con la información publicada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas entre los efectos más relevantes ocasionados por el sobreendeudamiento y el mal manejo de los recursos derivados del Endeudamiento Subnacional encontramos, el hecho de que los Estados y Municipios no cuenten con suficientes recursos para satisfacer las necesidades de su población, lo que implica que los Estados y Municipios no inviertan en sectores sociales básicos como salud o educación, y por tanto:

“[...] dicha disminución en el gasto público social afecta directamente al desarrollo del capital humano y al crecimiento económico. [...]”¹¹⁹

La reducción de la inversión, por parte de los Estados y Municipios, en sectores sociales básicos que permitan el desarrollo y la vida digna de la población de un Estado o Municipio, para destinar dichos recursos al pago del servicio de la deuda del Endeudamiento Subnacional, tiene diversas consecuencias, entre las cuales podemos encontrar:

“[...] Aumento de la Marginación y la pobreza extrema, principalmente en zonas rurales, lo cual restringe el acceso a los servicios sociales básicos, debido a la concentración del gasto público y a que los escasos recursos públicos se concentran en zonas urbanas, quedando desprotegida la población rural. [...] Las brechas de ingreso y la polarización social aumentan-

¹¹⁸ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.

¹¹⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 45



*incluso en naciones que en los noventa habían tenido cierto crecimiento económico (Brasil, México, Chile), a consecuencia de la falta de mecanismos de transmisión al desarrollo humano. El Crecimiento económico sin equidad genera una creciente desigualdad social entre ricos y pobres en la mayor parte de los países altamente endeudados. [...] **Dificultades en la planificación plurianual** y recortes en las inversiones de infraestructura física e incluso del gasto corriente del sector gubernamental. [...] **Deterioro de las instituciones públicas**, de los servicios prestados por el Estado y el desprestigio de la función pública que se produce en todo proceso de endeudamiento, además del inevitable ajuste posterior. Las reformas de segunda generación impulsadas por el Banco Mundial, como consecuencia del ajuste, indican que es necesario mejorar la eficiencia del sector público y consolidar los avances de la estabilidad macroeconómica a través del reforzamiento del sector fiscal. [...]”¹²⁰*

Del análisis anteriormente realizado a la situación económica de la contratación de Endeudamiento Subnacional, y de los efectos adversos que el abuso de la misma propicia, debemos tener presentes dos situaciones: (i) si bien con la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, los procesos de contratación se han realizado de una forma más transparente y buscando en todo momento las mejores condiciones de mercado, la legislación actual no prevé, de una manera homogénea y eficaz, la rendición de cuentas o mecanismos de transparencia con relación a la aplicación de los recursos obtenidos de la contratación de Deuda Subnacional, a través de los cuales se evite el mal manejo de recursos o actos de corrupción, y (ii) si bien a partir de la publicación de la Ley de Disciplina Financiera se ha logrado detener el crecimiento exponencial que la contratación de Deuda Subnacional había tenido estos últimos diez años, los montos de endeudamiento continúan en niveles alarmantes, mismos que se reflejan en el desarrollo de la población, toda vez que los Estados y Municipios destinan más recursos al pago de Endeudamiento Subnacional que a generar acciones o programas que permitan el desarrollo y la vida digna de las personas.

¹²⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, op. cit., pg. 45-46



4.2. Análisis de los mecanismos y órganos que actualmente fiscalizan, y sancionan en materia de contratación de Deuda Subnacional.

De la Fiscalización de la Contratación de Deuda Subnacional.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley de Disciplina Financiera, la fiscalización sobre el cumplimiento de dicha Ley de Disciplina Financiera corresponde a:

“[...] las entidades de fiscalización superior de las Entidades Federativas, así como a la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]”¹²¹

De igual forma el Artículo 116, fracción segunda de la Constitución establece que:

“[...] Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. [...] Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. [...]”¹²²

Sin embargo es necesario comentar que dicha facultad fiscalizadora no resulta suficiente para asegurar el cumplimiento efectivo de los principios contenidos en la Ley de Disciplina Financiera, y evitar el manejo indebido de los recursos obtenidos a través de la contratación de Deuda Subnacional, ello toda vez que las actividades de fiscalización y las facultades conferidas a los órganos facultados, a nivel estatal y federal, para dar seguimiento a la contratación de Deuda Subnacional y el manejo y aplicación de los recursos derivados de la misma, son meramente correctivas, y jamás preventivas, esto pues, por regla general, los

¹²¹ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 60.

¹²² Artículo 116 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



órganos fiscalizadores de los distintos niveles gubernamentales revisan el manejo de recursos de ejercicios fiscales anteriores, y salvo excepciones contadas, en ningún momento supervisan el manejo de dichos recursos durante el ejercicio fiscal correspondiente, por tanto existe un retraso importante que permite el manejo indebido de dichos recursos e incluso actos de corrupción, pues como refiere el artículo 79 Constitucional:

“[...] La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública [...]”¹²³

Este criterio temporal para la fiscalización también se ve reflejado dentro del artículo 116 Constitucional respecto de las entidades fiscalizadoras locales:

“[...] La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura [...]”¹²⁴

Si bien la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación contempla la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar el ejercicio fiscal en curso o ejercicios fiscales distintos al ejercicio fiscal en curso, la regla general de fiscalizar el ejercicio anterior se impone, lo que abre la posibilidad de que el manejo incorrecto de las finanzas públicas y por tanto a la aplicación indebida de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, únicamente sea detectada con posterioridad a la conclusión del año fiscal correspondiente.

¹²³ Artículo 79 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁴ Artículo 116 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



A su vez no existe una fiscalización integral respecto de la contratación de Deuda Subnacional y el manejo adecuado de los recursos derivados de la misma, toda vez que la fiscalización está distribuida en diversos órganos de diferentes niveles de gobierno, ello implica que hablemos de una fiscalización fraccionada realizada por diversos entes.

Un claro ejemplo de esta fiscalización fraccionada es la facultad de la Auditoría Superior de la Federación, la cual únicamente está facultada a fiscalizar, respecto de Endeudamiento Subnacional:

“[...] el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios que cuenten con la garantía de la Federación [...]”¹²⁵

A su vez es facultad de la Auditoría Superior de la Federación, con relación al cumplimiento de los criterios de disciplina financiera contemplados dentro de la Ley de Disciplina Financiera de los Estados y los Municipios, fiscalizar:

“[...] I. La observancia de las reglas de disciplina financiera, de acuerdo a los términos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios;

II. La contratación de los financiamientos y otras obligaciones de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y dentro de los límites establecidos por el sistema de alertas de dicha Ley, y

III. El cumplimiento de inscribir y publicar la totalidad de sus financiamientos y otras obligaciones en el registro público único establecido

¹²⁵ Artículo 1, Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación.



en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. [...]”¹²⁶

Igualmente es facultad de la Auditoría Superior de la Federación fiscalizar de manera directa las Participaciones Federales y el ejercicio de los recursos derivados de las mismas, en específico cuando dichos recursos se utilicen para garantizar instrumentos y obligaciones financieras derivadas de la contratación de Deuda Subnacional por parte de los Estados y Municipios.

“[...] La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará las participaciones federales conforme a la facultad establecida en el artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Auditoría Superior de la Federación fiscalizará de manera directa las participaciones federales.

En la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, e incluirá: [...]

III. El ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales, y [...]

V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales. [...]”¹²⁷

Sin embargo dicha facultad no implica que la Auditoría Superior de la Federación pueda fiscalizar el destino de todos los recursos obtenidos mediante la contratación de Endeudamiento Subnacional, toda vez que aquella Deuda Subnacional contratada por los

¹²⁶ Artículo 58, Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación.

¹²⁷ Artículo 50, Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación.



Estados y Municipios que no cuente con la garantía de la Federación o que no utilice Participaciones Federales como fuente de pago o garantía, quedará fuera de la Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y por tanto será fiscalizada por los órganos superiores fiscalizadores de cada Estado o Municipio, lo que se resume en una fiscalización fraccionada.

A su vez la Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo las auditorías sobre las Participaciones Federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente con las Entidades Federativas¹²⁸, ello implica que no necesariamente será la Auditoría Superior de la Federación quien fiscalice la aplicación de dichos recursos si no los órganos fiscalizadores locales, lo cual puede prestarse a discrepancias o falta de transparencia.

Como podemos observar, y como un claro ejemplo de la fiscalización fraccionada que actualmente se utiliza en el País, si bien la Auditoría Superior de la Federación está facultada para:

- (i) Fiscalizar aquellos empréstitos que contraten los Estados y los Municipios con garantía de la Federación.
- (ii) Dar seguimiento al destino de los recursos derivados de empréstitos garantizados por la Federación.
- (iii) Fiscalizar la utilización de recursos derivados de las Participaciones Federales para garantizar financiamientos contratados por las Entidades Federativas.
- (iv) Supervisar el cumplimiento y de la Ley de Disciplina Financiera, vigilando que en la contratación de empréstitos se cumpla con los criterios contenidos dentro de la Ley de Disciplina Financiera, que no se rebasen los límites establecidos por el Sistema de Alertas y que los empréstitos contratados por los Estados y los Municipios sean inscritos dentro del Registro Público Único contemplado por la Ley de Disciplina Financiera.

¹²⁸ Cfr. Artículo 51, Ley de Fiscalización y rendición de cuentas de la Federación.



Sin embargo la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con las facultades para dar seguimiento a la aplicación de los recursos derivados de la contratación de Endeudamiento Subnacional que no cuenten con la garantía de la Federación o que no utilicen Participaciones Federales como fuente de pago o garantía, dicha facultad corresponde a los órganos fiscalizadores locales, ello conlleva que no se realice una fiscalización global, sino una fraccionada realizada por diferentes órganos administrativos, lo que puede implicar discrepancias procesales, e incongruencias durante el proceso de fiscalización.

Por otra parte, otro defecto que puede afectar la fiscalización de la contratación de Deuda Subnacional es el hecho de que el nombramiento del titular de los órganos de fiscalización, ya sea a nivel Federal, como local, se encuentra subordinado a la votación de la Cámara de Diputados, y será nombrado por el voto de las dos terceras partes de dicha Cámara de Diputados,¹²⁹ en el caso del titular de la Auditoría Superior de la Federación, o por el número de votos a favor que en el congreso local se deban obtener para el nombramiento del titular del órgano de fiscalización local, según la legislación local.

Esta situación genera un gran defecto en la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de los órganos de fiscalización locales pues el nombramiento del auditor superior local o federal puede viciarse por cuestiones políticas.

De los órganos que sancionan el uso incorrecto de recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, y su procedimiento.

Una vez realizada la revisión de la contratación de la Deuda Subnacional, en caso de existir irregularidades, será competencia de diversos órganos el evaluar, y en su caso, sancionar las faltas administrativas que pudieran resultar aplicables.

Al igual que la fiscalización realizada a la contratación de Deuda Subnacional, las sanciones administrativas, que deriven por la incorrecta aplicación de recursos derivados de

¹²⁹ Artículo 79 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



la contratación de Deuda Subnacional, o el desvío de los mismos, será realizada por diferentes órganos, ello de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, toda vez que los órganos internos de control, es decir las unidades dependientes de la Secretaría de la Función Pública, o sus homólogas a nivel local, son los encargados de sancionar las faltas administrativas no graves, y las faltas administrativas graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹³⁰

A manera de paréntesis, cabe mencionar que en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, y los órganos de fiscalización superiores de cada Entidad Federativa, se encuentran facultados para fungir como una autoridad investigadora de faltas administrativas graves y no graves.¹³¹

La Ley General de Responsabilidades Administrativas diferencia entre faltas administrativas graves y faltas administrativas no graves, se considerarán faltas administrativas no graves, entre otras:

“[...] los daños y perjuicios que, de manera culposa o negligente y sin incurrir en alguna de las faltas administrativas graves señaladas en el Capítulo siguiente, cause un servidor público a la Hacienda Pública o al patrimonio de un Ente Público. [...]”¹³²

De igual forma se consideran faltas administrativas graves, entre otras:

“[...] Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de

¹³⁰ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 3, fracción XV, XVI, XXV, XXVII.

¹³¹ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 11, y 17, fracción XIII, 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

¹³² Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 50.



recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables. [...]”¹³³

Cuando un servidor público cometa una falta administrativa no grave, los órganos internos de control, o la Secretaría de la Función Pública, o sus homólogos a nivel estatal, serán los facultados para investigar, iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹³⁴, cuando un servidor público cometa una falta administrativa grave será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el facultado para substanciar y resolver respecto de las mismas¹³⁵.

Una vez que la autoridad investigadora tenga certeza de que existe una falta administrativa, deberá emitir un informe de presunta responsabilidad administrativa que será presentado ante la autoridad sustanciadora para su admisión¹³⁶, es importante mencionar que en la investigación de faltas graves, tratándose del sector bancario, el artículo 95 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contempla una redacción desafortunada, toda vez que dicho artículo si bien permite a las autoridades investigadoras tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que la legislación la considere reservada o confidencial, siempre y cuando esté relacionada con la investigación de la falta administrativa en cuestión, el mismo artículo de la referida ley contempla que:

“[...] Para el cumplimiento de las atribuciones de las autoridades investigadoras durante el desarrollo de investigación por faltas administrativas graves, no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal, bursátil, fiduciario

¹³³ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 51 y 54.

¹³⁴ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 10.

¹³⁵ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 209.

¹³⁶ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 100 y 208.



o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro, e inversión de recursos monetarios [...]”¹³⁷

Del párrafo anteriormente referido puede desprenderse que, si bien una autoridad investigadora es capaz de tener acceso a la información confidencial relacionada con la falta administrativa correspondiente, únicamente respecto de faltas administrativas graves, el secreto bancario no les será oponible, lo que deja un sesgo importante, toda vez que, como quedó plasmado anteriormente dentro del artículo 50 pueden existir daños a la hacienda pública causados por la negligencia o culpa, sin que ello implique una falta administrativa grave y por tanto la autoridad investigadora no tendría acceso a los archivos bancarios que pudieran resultar necesarios para determinar las responsabilidades administrativas correspondientes.

Conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una autoridad investigadora, es decir aquella que investigue las faltas administrativas, como lo sería la Auditoría Superior de la Federación, y sus homólogos en las Entidades Federativas, los órganos internos de control, o la Secretaría de la Función Pública o sus homólogos a nivel local, jamás podrán ser autoridades substanciadoras al mismo tiempo, es decir la autoridad que dirija el procedimiento de responsabilidades administrativas y resuelva la sanción correspondiente.¹³⁸

Una vez concluido el análisis relativo a las facultades de las autoridades investigadoras, a continuación hemos de exponer el proceso de substanciación para la determinación, y en su caso sanción, por la comisión de faltas administrativas graves y no graves.

Con relación a la autoridad que tendrá el papel de substanciadora en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas, es necesario comentar que si bien el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un órgano jurisdiccional, con plena autonomía para la

¹³⁷ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 95

¹³⁸ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículos 3 y 115.



emisión de sus fallos y el manejo de su presupuesto¹³⁹, éste no conocerá más que de aquellas faltas administrativas graves, dejando la resolución de las faltas administrativas no graves a los órganos internos de control, lo que implica al final que, gran parte de las faltas administrativas que generan un daño o perjuicio a la hacienda Federal o local, quedan en manos de los órganos de control interno a nivel Federal o Local, los cuales, si bien en la mayoría de los casos resultan independientes a los entes o autoridades que investigan o substancian el procedimiento administrativo, se encuentran subordinados dentro de la estructura jerárquica del ejecutivo, sea el Federal o local, lo cual no asegura una total autonomía y puede implicar que la imparcialidad de un proceso administrativo sea viciado por el tráfico de influencias de la estructura jerárquica a la que pertenecen.

Una vez terminado el proceso de investigación, respecto de faltas administrativas no graves, la autoridad investigadora emitirá un informe de presunta responsabilidad, y la autoridad substanciadora tendrá tres días para pronunciarse sobre su admisión,¹⁴⁰ pudiendo prevenir a la autoridad investigadora que subsane omisiones, o aclare hechos. Admitido el informe de presunta responsabilidad la autoridad substanciadora citará a la presunta autoridad responsable para que comparezca a la audiencia inicial, cuya fecha de celebración no podrá ser menor a 10 días hábiles ni mayor a 15 días hábiles posteriores al emplazamiento¹⁴¹.

El día de la audiencia inicial la presunta autoridad responsable deberá rendir declaración y ofrecer las pruebas que considere necesarias, cerrada la audiencia inicial, las partes no podrán ofrecer nuevas pruebas, salvo supervenientes, y a más tardar 15 días hábiles la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas, y deberá ordenar las diligencias necesarias para su admisión y desahogo, concluido el periodo de desahogo de las pruebas la autoridad substanciadora iniciará el periodo de alegatos, mismo que durará cinco días hábiles, concluido dicho periodo la autoridad resolutora, de oficio declarará cerrada la instrucción y citará a las partes a oír la resolución

¹³⁹ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 1.

¹⁴⁰ Cfr. Op. Cit., Fracción 2.

¹⁴¹ Cfr. Op. Cit., Artículo 208, Fracción 3.



correspondiente, misma que deberá emitirse en 30 días hábiles, plazo prorrogable por otros 30 días hábiles debidamente justificados.¹⁴²

Como podemos apreciar la autoridad resolutora será aquella encargada de emitir el fallo que, en su caso impone una sanción a la falta administrativa correspondiente, misma que en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

“[...] Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente [...]”¹⁴³

Con relación a las faltas administrativas graves, el procedimiento será esencialmente igual que en las faltas administrativas no graves hasta la audiencia inicial, posteriormente la autoridad substanciadora deberá enviar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los autos originales de su expediente¹⁴⁴, dicho tribunal deberá resolver si la falta administrativa resulta de su competencia, y habiéndose notificado a las partes de la admisión del expediente para que éstas presenten las pruebas que consideren pertinentes, deberá, dentro de 15 días hábiles siguientes emitir el acuerdo de admisión de pruebas y ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo¹⁴⁵, concluido el desahogo de pruebas el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, declarará abierto el periodo de alegatos, donde las partes contarán con un periodo de 5 días hábiles para presentar los mismos.¹⁴⁶

Concluido el periodo de alegatos el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá 30 días hábiles para emitir la resolución correspondiente, plazo prorrogable por otros 30 días hábiles debidamente justificados.¹⁴⁷

¹⁴² Cfr. Op. Cit., Artículo 208, Fracciones 7, 8, 9, y 10.

¹⁴³ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 3.

¹⁴⁴ Cfr. Op. Cit., Artículo 209, Fracción 1.

¹⁴⁵ Cfr. Op. Cit., Artículo 209, Fracción 2.

¹⁴⁶ Cfr. Op. Cit., Artículo 209, Fracción 3.

¹⁴⁷ Cfr. Op. Cit., Artículo 209, Fracción 4.



El proceso de investigación y sanción de faltas administrativas y su relación con la Deuda Subnacional.

Conforme a todo lo anteriormente referido dentro del presente apartado, si bien existe una estructura administrativa, a través de la cual se fiscalizará y sancionará la incorrecta contratación y aplicación de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, dicha estructura administrativa adolece en diversos aspectos, entre las cuales encontramos:

- a) La fiscalización en los distintos niveles de gobierno, respecto de la contratación de Deuda Subnacional y la correspondiente aplicación de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, se encuentra fraccionada, ello toda vez que, como anteriormente quedó plasmado dentro del presente capítulo, la Auditoría Superior de la Federación únicamente estará facultada para fiscalizar la contratación de Deuda Subnacional garantizada con participaciones federales y aquella que cuente con el aval de la federación; y respecto de ésta última, también podrá fiscalizar la aplicación de los recursos derivados su contratación. Por otro lado será facultad de los órganos superiores fiscalizadores de cada Entidad Federativa, en quienes recaiga la facultad de fiscalizar la contratación y aplicación del resto de la Deuda Subnacional contratada; esta fiscalización realizada por diversos órganos puede implicar discrepancias procesales, e incongruencias durante el proceso fiscalización.

- b) Como pudimos observar dentro del presente capítulo, dependiendo si se trata de una falta administrativa grave o una falta administrativa no grave, (i) serán los órganos internos de control, la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, los entes facultados para investigar la comisión de las mismas, y (ii) los órganos internos de control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, o sus homólogas a nivel local, son los encargados de sancionar las faltas administrativas no graves, y las faltas administrativas graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán



sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; es por ello que, al igual que la fiscalización; la investigación, substanciación, y en su caso, sanción de las faltas administrativas que generen un daño o perjuicio a la hacienda pública, se encuentra fraccionada, ello implica que tanto las faltas administrativas no graves y las faltas administrativas graves, pueden generar un daño a la hacienda pública y serán distintos entes, dependiendo de su naturaleza, los facultados para investigar, substanciar, y en su caso sancionar, dichas faltas administrativas, lo que pudiera implicar divergencias de criterios al momento de la resolución de una falta administrativa en específico.

- c) Como anteriormente quedó plasmado dentro del presente capítulo, si bien, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un órgano jurisdiccional, con plena autonomía para la emisión de sus fallos y el manejo de su presupuesto¹⁴⁸, éste no conocerá más que de aquellas faltas administrativas graves, dejando la resolución de las faltas administrativas no graves a los órganos internos de control, lo que implica al final que, gran parte de las faltas administrativas que generan un daño o perjuicio a la hacienda Federal o local, quedan en manos de los órganos de control interno a nivel Federal o local, los cuales, si bien en la mayoría de los casos resultan independientes a los entes o autoridades que investigan o substancian el procedimiento administrativo, se encuentran subordinados dentro de la estructura jerárquica del ejecutivo, sea el Federal o local, lo cual no asegura una total autonomía y puede implicar que la imparcialidad de un proceso administrativo sea viciado por el tráfico de influencias de la estructura jerárquica a la que pertenecen.
- d) Las actividades de fiscalización, tienen un carácter correctivo jamás preventivo, toda vez que, los órganos fiscalizadores en sus diferentes niveles gubernamentales revisan el manejo de recursos de ejercicios fiscales anteriores, y salvo excepciones contadas, en ningún momento supervisan el manejo de dichos recursos durante el ejercicio fiscal correspondiente, por tanto existe un retraso

¹⁴⁸ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 1.



importante que podría permitir el manejo indebido de recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional e incluso desvío de los mismos, lo que implicaría a su vez que las autoridades investigadoras, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, igualmente tendrán un retraso importante, que podría evitarse si la fiscalización, y en caso de la existencia de una falta administrativa que generará un daño a la hacienda pública, la investigación de la misma, se llevaran a cabo en tiempo real con relación a la aplicación de los recursos provenientes de la contratación de Deuda Subnacional.

4.3. Soluciones para reducir el sobre endeudamiento dentro de las finanzas locales y la necesidad de contar con mecanismos efectivos para prevenir abuso en la contratación de deuda subnacional, y la incorrecta aplicación de recursos derivados de la misma.

Una vez plasmada la situación del Endeudamiento Subnacional dentro de las haciendas locales, el impacto que la misma ha generado en la afectación de recursos a que tienen derecho los Estados y Municipios respecto de la Recaudación Federal Participable, y como dichos recursos se destinan cada vez más al pago del servicio de la deuda respecto de empréstitos contratados por los Estados y Municipios con instituciones financieras, resulta necesario abordar, dentro del presente apartado, diversas recomendaciones en materia de contratación de Endeudamiento Subnacional, en específico aquellas relativas a la vigilancia y disciplina al momento de su contratación y la posterior aplicación de los recursos derivados de la misma, y en su caso, la sanción como consecuencia por la incorrecta aplicación o desvío de dichos recursos.

En 2014, previo a la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, el Fondo Monetario Internacional publicó una investigación relacionada con la contratación de Deuda Subnacional, “Revised Guidelines for Public Debt Management”, a través de las cuales propuso ciertas recomendaciones para vigilar y establecer esquemas de Disciplina Financiera en la contratación y aplicación de los recursos derivados de la Deuda Subnacional, de los



cuales, algunos de los mismos, se encuentran previstos actualmente dentro de la Ley de Disciplina Financiera:

“[...] Limitar la capacidad de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios cuyas finanzas públicas puedan estar en riesgo de presentar inestabilidad [...]

*[...] el gobierno central debe monitorear y revisar la exposición potencial que puede surgir de garantizar la deuda de los gobiernos subcentrales y cuando sea posible estar al tanto de la posición financiera de los acreedores públicos y privados [...]*¹⁴⁹

Si bien, con la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, se han implementado mecanismos de transparencia y Disciplina Financiera en la contratación de Deuda Subnacional, resulta necesario fortalecer dichos mecanismos e implementar nuevas medidas que permitan aliviar la situación financiera actual de las haciendas locales, es por ello que, por medio del presente trabajo proponemos implementar las siguientes medidas y mecanismos cuyo objeto está enfocado a una transparencia y vigilancia integral, tanto respecto de la contratación de la Deuda Subnacional, como de la aplicación de los recursos derivados de la misma.

Límites a la contratación de Endeudamiento Subnacional y la afectación de Participaciones Federales como garantía a la contratación de Deuda Subnacional.

Si bien con la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, se implementó un “semáforo de deuda”, un sistema de alertas que, alimentado por datos que diversos indicadores y parámetros arrojan, monitorea la contratación de empréstitos por parte de los Estados y los Municipios.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 1 2016, pg. 47.

¹⁵⁰ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 43



Dicho sistema de alertas, debe de establecer límites más estrictos a la contratación de Deuda Subnacional derivado del análisis individual de cada uno de los indicadores contemplados dentro de la Ley de Disciplina Financiera, y no del análisis de dichos indicadores en su conjunto, toda vez que una Entidad Federativa, puede tener un resultado favorable dentro del sistema de alertas, si mantiene un desempeño excelente en dos de los tres indicadores, pero descuida uno de ellos, ello implica un sesgo que permitiría a un Estado o Municipio tener un techo de endeudamiento que le permitiría continuar contratando Deuda Subnacional incluso si uno de los indicadores a través de los cuales se analizó su situación financiera arroja un resultado desfavorable.¹⁵¹

Un claro ejemplo de esto son los casos de los estados de Oaxaca y Quintana Roo, que en el Resultado del Sistema de Alertas de las Entidades Federativas respecto de la Cuenta pública del 2017, publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, cada uno arrojó un resultado negativo en alguno de los indicadores pero, al tener un buen resultado en los otros dos indicadores, se les colocó en un nivel de endeudamiento en observación y no en uno elevado¹⁵², lo que les permitiría continuar accediendo a la contratación de Deuda Subnacional, si bien dicha situación podría subsanarse en el ejercicio fiscal posterior, de igual forma dicha situación podría empeorar en caso de que se descuidara el indicador que ya presentaba un resultado negativo al no aplicar políticas de Disciplina Financiera respecto de la contratación de Deuda Subnacional y el manejo de los recursos derivados de la misma.

Es por ello que resulta necesario reformar la Ley de Disciplina Financiera, para modificar los criterios y parámetros del sistema de alertas, buscando que los mismos sean menos flexibles, con la finalidad de que aquellos Estados y Municipios que tengan un resultado desfavorable en alguno de los tres indicadores se encuentren limitados o impedidos para contratar Deuda Subnacional, hasta que todos sus indicadores tengan resultados favorables.

¹⁵¹ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 45 y 46.

¹⁵² Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Resultados del Sistema de Alertas de las Entidades Federativas, Cuenta Pública 2017, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 22 agosto 2018, pg. 6.



De igual forma los indicadores deben contemplar porcentajes de endeudamiento más estrictos, que impidan a las Entidades Federativas, y los Municipios destinar más del cincuenta por ciento de sus Ingresos de Libre Disposición al pago de Deuda Subnacional, obligándose así a los Estados y Municipios a destinar el otro 50% a inversión pública productiva y políticas públicas de carácter social que se encuentren destinadas a satisfacer las necesidades de la población; ello toda vez que, como se puede apreciar en la tabla que a continuación se muestra, actualmente el sistema de alertas permite a los Estados y Municipios, a través de sus indicadores, un sobre endeudamiento, donde un Estado o Municipio podrá encontrarse en un nivel de endeudamiento bajo si ha comprometido menos o igual al cien por ciento de sus Ingresos de Libre Disposición al pago de Deuda Subnacional.

Indicador	Rango		
	Bajo	Medio	Alto
Deuda Pública y Obligaciones Sobre Ingresos de Libre Disposición	<=100%	<=200%	>200%
Servicio de la Deuda y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	<=7.5%	<=15%	>15%
Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales	<=7.5%	<=12.5%	>12.5%

Fuente: SHCP.

¹⁵³

Los Ingresos de Libre Disposición de un Estado incluirán, conforme al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas los ingresos locales más las Participaciones Federales, menos aquellas que corresponden a los Municipios.¹⁵⁴

Si bien el indicador anterior no implica que un Estado o Municipio deberá destinar el 100% o más de sus Ingresos de Libre Disposición al pago de las obligaciones derivadas de un empréstito en un periodo específico, toda vez que ese es el objetivo del segundo indicador, el cual analiza la relación entre los Ingresos de Libre Disposición frente al servicio de la deuda que una Entidad Federativa deberá pagar en un periodo específico, es decir el pago de principal, intereses, comisiones y demás accesorios derivados de los empréstitos

¹⁵³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Op. Cit., pg. 2.

¹⁵⁴ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Op. Cit., pg. 2.



contratados por un Estado o Municipio, existe el riesgo de que una Entidad Financiera denuncie¹⁵⁵ un empréstito, exigiendo el pago inmediato del mismo. El peligro se hace latente, en el supuesto de que, derivado de condiciones políticas o económicas, varias Entidades Financieras decidan denunciar al mismo tiempo los créditos contratados con una Entidad Federativa, lo cual implicaría que, si la misma ha destinado igual o más del cien por ciento de sus Ingresos de Libre Disposición, dicha Entidad Federativa sería sobrepasada económicamente y no quedarían recursos suficientes para satisfacer las necesidades de su población, e incluso puede existir el supuesto de que dicha Entidad Federativa se encontraría obligada a recurrir a la contratación de Endeudamiento Subnacional para cumplir con las obligaciones exigidas que aún quedarán pendientes y tratar de sostener su aparato administrativo.

Es por ello que, derivado de la situación anteriormente descrita, resulta indispensable que los Estados y Municipios no puedan comprometer más del 50% por ciento de sus Ingresos de Libre Disposición a la contratación, y cumplimiento de las obligaciones derivadas de, la Deuda Subnacional, ello toda vez que deja desprotegida a la hacienda pública local, y de llegarse a actualizar tal situación, el Estado o Municipio podría verse impedido para mantener su aparato administrativo, y/o satisfacer de las necesidades de su población.

Por último también resulta necesario reformar la Ley de Disciplina Financiera para que la misma vuelva a contemplar que los Estados y Municipios se encuentren impedidos para contratar gasto corriente, independientemente del nivel de endeudamiento que presenten, y dichos Estados y Municipios, se encuentren obligados a aplicar los recursos

¹⁵⁵ Para efectos de claridad, la denuncia es una figura que comúnmente se utiliza dentro de los contratos de crédito, medio de financiamiento más común entre los Estados y Municipios para allegarse de recursos extraordinarios, y la misma implica la facultad que tiene una de las partes del contrato de crédito, generalmente el Acreedor, de dar por terminado unilateralmente el contrato de crédito, sin responsabilidad, incluso si la contraparte se encuentra en pleno cumplimiento de las obligaciones a su cargo. Cfr. Visoso del Valle Francisco, La Apertura de Crédito y Sus Especies, México, Editorial Porrúa, 2008, pg. 29.



remanentes de sus Ingresos de Libre Disposición, al pago anticipado de obligaciones financieras que permitan liberar estos ingresos que actualmente tengan destinados al servicio de la deuda respecto de Endeudamiento Subnacional contratado; toda vez que, derivado de la reforma a la Ley de Disciplina Financiera del 30 de enero de 2018, dicha ley, únicamente obliga a los Estados y Municipios con un nivel de endeudamiento elevado a destinar el 50% de los recursos excedentes de los Ingresos de Libre Disposición, a realizar pagos adelantados de empréstitos u obligaciones. Respecto de los Estados o Municipios que se ubiquen en un nivel de endeudamiento en observación deberán destinar hasta el 30% de los Ingresos de Libre Disposición para realizar pagos anticipados, y los Estados o Municipios que se encuentren en un nivel de endeudamiento sostenible no estarán obligados a destinar ningún porcentaje a realizar pagos adelantados;¹⁵⁶ igualmente, a través de dicha reforma, se permitió a los Estados que se ubicaran en un nivel de endeudamiento sostenible, utilizar hasta el 5% (cinco por ciento) de los recursos remanentes de sus Ingresos de Libre Disposición, a cubrir gasto corriente.¹⁵⁷

De conformidad con lo anterior se desprende la posibilidad que los Estados o Municipios no obligados, en términos del artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera, a destinar los recursos remanentes de sus Ingresos de Libre Disposición a realizar pagos anticipados, los destinen al gasto corriente, situación que no estaba permitida por la Ley de Disciplina Financiera bajo ningún supuesto, y que abre las puertas a la posibilidad de que un Estado o Municipio con finanzas sanas, por destinar recursos al gasto corriente, que de otra forma se destinarían a fortalecer las finanzas públicas, a través de pagos anticipados del servicio de la deuda con relación al Endeudamiento Subnacional, termine por descuidar el control de la deuda local y se ubique en un nivel de endeudamiento mayor.

Las medidas anteriormente descritas, al limitar los montos de endeudamiento y la implementación de políticas de Disciplina Financiera que busquen generar finanzas locales fuertes, no buscan limitar la soberanía de las Entidades Federativas, si no que tienen como finalidad imprimir estabilidad y fortaleza en las haciendas locales que permitan a los Estados

¹⁵⁶ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.

¹⁵⁷ Cfr. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Artículo 14.



y Municipios: (i) satisfacer las necesidades de su población, mismas que han quedado relegadas a un segundo plano, ante el sobre endeudamiento a nivel Subnacional, (ii) mantener un aparato administrativo eficiente y autosuficiente a través de los ingresos propios de cada Estado o Municipio, (iii) que la contratación de Deuda Subnacional, vuelva a entenderse como una fuente de ingresos extraordinaria para hacer frente únicamente a situaciones extraordinarias, como desastres naturales, y (iv) dicha estabilidad y fortaleza local al final se traduce en una estabilidad económica nacional, que permite al País evitar los efectos de la volatilidad económica mundial, evitándose situaciones como las crisis económicas nacionales ocasionadas por el endeudamiento subnacional de países como Argentina y Brasil, tal como refiere el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas:

“[...] A pesar de que la deuda subnacional no compromete la viabilidad y la estabilidad macroeconómica a nivel nacional, el aumento de los niveles de deuda públicas de las entidades federativas puede repercutir en las finanzas públicas nacionales en caso de que no puedan solventar el servicio de la deuda. Este riesgo macroeconómico se presentó en Brasil a mediados de los noventa y en Argentina en 2001-2002. [...]”¹⁵⁸

Necesidad de implementar un sistema integral, autónomo y eficaz, de vigilancia, y rendición de cuentas en materia de Endeudamiento Subnacional.

Una vez propuestas las medidas que consideramos pertinentes en materia de Disciplina Financiera, a través de las cuales se buscará mejorar la situación actual respecto de los montos de Endeudamiento Subnacional contratados, resulta necesario exponer la necesidad de implementar un sistema a nivel nacional, a través del cual se monitoree, fiscalice y vigile la contratación y aplicación del Endeudamiento Subnacional, de manera integral, eficiente y autónoma, y en su caso, sancione las faltas administrativas, independientemente si éstas están consideradas como graves o no en materia de Deuda

¹⁵⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 2016, pg. 2.



Subnacional, con la finalidad de evitar que la contratación de Deuda Subnacional, y su aplicación, sea manejada de forma irresponsable y negligente.

A partir de la publicación de la Ley de Disciplina Financiera, la transparencia al momento de la contratación de Deuda Subnacional mejoró sustancialmente, toda vez que se regularon los procesos competitivos para contratar Endeudamiento Subnacional por parte de los Estados, los Municipios y sus órganos paraestatales y/o paramunicipales, y se implementaron diversos criterios específicos de inversión pública productiva que justifiquen la necesidad de contratar Deuda Subnacional; sin embargo como refiere Víctor Alejandro Villegas Corona, la Ley de Disciplina Financiera:

“[...] no introduce cambios sustanciales en cuanto a transparencia en la aplicación de los recursos obtenidos por endeudamiento. [...]”¹⁵⁹

Es por ello que resulta de suma importancia, para la estabilidad financiera de la Nación, la implementación de un sistema intergubernamental, integral, autónomo, y eficaz, que permita vigilar la contratación de Deuda Subnacional y la aplicación de los recursos derivados de la misma.

A continuación procederemos a exponer cada aspecto trascendental que, en nuestra opinión, fungirá como pilar para la implementación del sistema anteriormente propuesto, para ello hemos de dividir dicho análisis en diversos subincisos de conformidad con los momentos en que se ha de vigilar la Deuda Subnacional, es decir: (i) la vigilancia al momento de la contratación del Endeudamiento Subnacional, (ii) la vigilancia al momento de la aplicación de los recursos derivados del Endeudamiento Subnacional, y (iii) la fiscalización, y en su caso, investigación y sanción de faltas administrativas que en su caso pudieran llegar a generarse con motivo de la incorrecta aplicación de recursos derivados del Endeudamiento Subnacional.

La vigilancia al momento de la contratación del Endeudamiento Subnacional.

¹⁵⁹ Villegas Corona, Víctor Alejandro; op. cit., pg. 59



Actualmente la Ley de Disciplina Financiera, contempla una herramienta importantísima para monitorear la contratación de Deuda Subnacional por parte de los Estados y los Municipios, nos referimos al registro para la inscripción de obligaciones y financiamientos que contraten los Estados y los Municipios, y sus correspondientes órganos paraestatales o paramunicipales, es decir el Registro Público Único.

Si bien el registro será la fuente primaria para establecer los techos de endeudamiento, conforme los resultados que arroje el sistema de alertas con base a los indicadores que anteriormente habíamos comentado; el Registro Público Único también tiene una función de monitoreo, toda vez que los Estados y Municipios se encuentran obligados a realizar informes periódicos con relación a la contratación de Deuda Subnacional; dicha función a partir de la reforma a la Ley de Disciplina Financiera del 30 de enero de 2018, se ha visto disminuida, toda vez que la obligación de los Estados y Municipios de dar avisos periódicos al Registro Público Único, respecto del estatus de las obligaciones contratadas, fue modificada para prever periodos de tiempo más extensos entre un informe y otro, ello debido a que la Ley de Disciplina Financiera ahora contempla que los Estados deberán actualizar su información dentro de dicho sistema de alertas trimestralmente, los Municipios deberán hacerlo semestralmente, y los entes públicos, diferentes a Estados o Municipios, como los son entidades paraestatales, deberán de hacerlo anualmente.

Dicha situación implica que habrá una menor supervisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por tanto, una mayor posibilidad de que los gobiernos de los Estados y Municipios lleven un manejo incorrecto de los recursos derivados de la contratación de Endeudamiento Subnacional, o sobrepasen los límites de endeudamiento aceptable, poniendo en riesgo la estabilidad de las finanzas estatales o municipales.

Derivado de lo anteriormente referido, como primer punto, si bien consideramos pertinente conservar, como parte del sistema materia del presente trabajo, la obligación de dar avisos periódicos al Registro Público Único, igualmente resulta indispensable que los tiempos previstos para la presentación de los informes periódicos a que están obligados a presentar los Estados y Municipios, se reajusten con la finalidad de que los Estados y



Municipios estén obligados a realizar informes al Registro Público Único de forma más regular, lo que se traduciría en un monitoreo más constante por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del cual, en caso de que se llegara a detectar una irregularidad podría limitarse o impedirse la capacidad para continuar contratando Deuda Subnacional por parte de esa Entidad Federativa, hasta que dicha situación sea subsanada, y como más adelante hemos de exponer, como parte del sistema propuesto en el presente trabajo, se deberá dar aviso al ente federal encargado de la fiscalización en materia de Deuda Subnacional, y en su caso la investigación de posibles faltas administrativas.

Vigilancia y Fiscalización respecto de la aplicación de los recursos derivados del Endeudamiento Subnacional.

Continuando con la exposición de los mecanismos para vigilar la contratación y aplicación de la Deuda Subnacional; si bien, a través de la Ley de Disciplina Financiera se han implementado esquemas de transparencia para la contratación de la Deuda Subnacional, la vigilancia respecto de la aplicación de los recursos derivados de la misma se encuentra fraccionada y cuenta con un desfase importante de tiempo, que abre la posibilidad a que, como consecuencia de la operación de los mecanismos administrativos para fiscalizar, existan irregularidades en la aplicación de los recursos de la contratación de Deuda Subnacional.

Lo anteriormente referido se fundamenta en que, como previamente había quedado plasmado en el presente trabajo:

1. Las actividades de fiscalización y las facultades conferidas a los órganos facultados, a nivel Estatal y Federal, para dar seguimiento a la contratación de Deuda Subnacional y el manejo y aplicación de los recursos derivados de la misma, son meramente correctivas, y jamás preventivas, esto pues, por regla general, los órganos fiscalizadores de los distintos niveles gubernamentales revisan el manejo de recursos de ejercicios fiscales anteriores, y salvo excepciones contadas, en ningún momento supervisan el manejo de dichos recursos durante el ejercicio fiscal correspondiente, y por tanto



existe un retraso importante que permite el manejo indebido de dichos recursos e incluso actos de corrupción, lo anterior en términos de los artículos 79 y 116 Constitucionales.¹⁶⁰

2. No existe una fiscalización integral respecto de la contratación de Deuda Subnacional y el manejo adecuado de los recursos derivados de la misma, toda vez que la fiscalización está distribuida en diversos órganos de diferentes niveles de gobierno, como ejemplo de esta fiscalización fraccionada está la facultad de la Auditoría Superior de la Federación, la cual únicamente está facultada para: (i) fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos derivados de empréstitos contratados por los Estados y Municipios que cuenten con la garantía de la Federación,¹⁶¹ (ii) fiscalizar la observancia de las disposiciones contempladas dentro de la Ley de Disciplina Financiera, tanto respecto de los criterios al momento de la contratación de Deuda Subnacional, como de la obligación de inscribir todas las obligaciones de los Estados y Municipios en el Registro Público Único¹⁶², y (iii) fiscalizar la Deuda Subnacional que cuente con la afectación de Participaciones Federales como garantía y fuente de pago,¹⁶³ sin embargo dichas facultades no implican que la Auditoría Superior de la Federación pueda fiscalizar el destino de los todos recursos derivados de la Deuda Subnacional contratada por los Estados y Municipios, toda vez que aquella Deuda Subnacional contratada por los Estados y Municipios que no cuente con la garantía de la Federación o que no utilice Participaciones Federales como fuente de pago o garantía, quedará fuera de la Fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y por tanto será fiscalizada por los órganos superiores fiscalizadores de cada Estado o Municipio, lo que se resume en una fiscalización fraccionada.

Es por ello que, para contrarrestar la fiscalización y vigilancia realizada por diversos órganos fiscalizadores, es decir ese fraccionamiento que sufre la vigilancia y la fiscalización de la Deuda Subnacional, como primer aspecto del segundo pilar del sistema propuesto a

¹⁶⁰ Cfr. Artículos 79, 116 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶¹ Cfr. Artículo 1, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹⁶² Cfr. Artículo 58, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

¹⁶³ Artículo 50, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.



través del presente trabajo, y debido a la importancia que la Deuda Subnacional implica en la estabilidad económica del País, proponemos que la facultad de fiscalización y vigilancia en materia de Deuda Subnacional, sea exclusivamente de la Federación, independientemente si los recursos que se usarán para pagar y/o garantizar el servicio de deuda respecto de un empréstito en específico, son de origen Federal o local; en específico proponemos que dicha facultad recaiga sobre la Auditoría Superior de la Federación, toda vez que su autonomía técnica y de gestión se encuentra respaldada en el artículo 79 de la Constitución; lo que implicaría no solo una fiscalización y vigilancia de la Deuda Subnacional global e integral, sino que también su autonomía técnica y de gestión, protegida constitucionalmente, garantizaría imparcialidad al momento de fiscalizar y vigilar la aplicación de los recursos derivados de la Deuda Subnacional.

Una vez propuesta la solución al problema de la fiscalización y vigilancia de la Deuda Subnacional realizada por diversos órganos fiscalizadores, de igual forma, como segundo aspecto del segundo pilar del sistema materia del presente trabajo, proponemos como solución al desfase de tiempo que caracteriza actualmente a la fiscalización y vigilancia de la Deuda Subnacional, la implementación de un sistema que incluya la participación de los particulares, en específico las Instituciones de Banca de Desarrollo o Comercial que fugan como Acreedores de los Estados o Municipios en el otorgamiento de empréstitos, o las Casas de Bolsa en las que se coticen al público inversionista los valores o títulos emitidos por una Entidad Federativa en específico, buscándose así que la vigilancia en la aplicación de la Deuda Subnacional no sea de carácter correctivo, sino más bien preventivo.

La participación de las instituciones financieras en nuestro sistema implicaría que las mismas deberán cumplir con diversas obligaciones que permitan a la autoridad fiscalizadora, para efectos de nuestro sistema propuesto, la Auditoría Superior de la Federación, tener conocimiento inmediato de irregularidades o situaciones importantes que requieran su vigilancia con relación a la contratación y aplicación de la Deuda Subnacional, entre estos aspectos, las instituciones financieras, a través de disposiciones de carácter general, estarían obligadas a:



1. Contemplar en sus contratos, para el caso de Deuda Subnacional a través de la contratación de empréstitos como el crédito, o contemplar en las obligaciones que un emisor debe cumplir, para el caso de valores cotizados en las bolsas de valores, diversas obligaciones periódicas, entre las cuales encontraríamos, que los Estados o Municipios, deban presentar mensualmente un informe, debidamente respaldado, y certificado por un auditor independiente externo, a través del cual se haga constar: a) el manejo y destino de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, y b) el cumplimiento a sus obligaciones en materia de Disciplina Financiera, como por ejemplo que dichos recursos efectivamente sean destinados a inversión pública productiva y no a gasto corriente.

La anterior propuesta no resulta alejada de la realidad, toda vez que actualmente, en financiamiento a proyectos de infraestructura por parte de las instituciones financieras a particulares o Estados, o en contratos de crédito celebrados con Estados, ya se contemplan obligaciones de este estilo cuyo incumplimiento trae consigo la facultad de las instituciones financieras de rescindir el contrato, y en el caso de los valores, las Bolsas de Valores están facultadas para deslistar los valores que incumplan con la legislación financiera y las políticas de cada bolsa.

2. Que las instituciones financieras, y las casas de bolsa, estén obligadas a dar aviso a la autoridad federal en el momento en que detecten un incumplimiento a las obligaciones previstas en los empréstitos o valores emitidos, a través de un sistema previsto dentro de una página de internet, lográndose así detectar irregularidades de una forma eficaz. Lo anterior permitiría reducir considerablemente el desfase de tiempo que actualmente tiene la vigilancia y/o investigación de las situaciones irregulares en la aplicación de recursos derivados de la Deuda Subnacional.



Para efectos de claridad, la autoridad federal a la que las instituciones financieras estarían obligadas a dar aviso, respecto de incumplimiento a las obligaciones periódicas anteriormente referidas, sería a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual, como parte del sistema propuesto en el presente trabajo, deberá avisar a la Auditoría Superior de la Federación, misma que, como hemos propuesto anteriormente, sería el único órgano facultado para investigar las irregularidades detectadas, y en su caso, iniciar los procesos de responsabilidad administrativa correspondiente o emitir alertas que impidan, o limiten, a los Estados y Municipios continuar contratando Deuda Subnacional, hasta que dicha situación sea aclarada o corregida.

De igual forma una vez notificada la Auditoría Superior de la Federación, la misma, junto con la investigación de las probables faltas administrativas que pudieran llegar a existir, deberá notificar al Registro Público Único de la irregularidad detectada, para efectos de que éste modifique los indicadores que resulten necesarios, y en su caso, modifique la situación del Estado o Municipio dentro del Sistema de Alertas, limitándose o impidiéndose la contratación de Deuda Subnacional a dicho Estado o Municipio, hasta que se haya subsanado dicha irregularidad.

La obligación anteriormente referida no resulta inviable toda vez que la legislación actual obliga a las instituciones financieras a dar avisos respecto de situaciones irregulares que detecten en el historial de operaciones financieras de los particulares, nos referimos precisamente a la legislación en materia de prevención a operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, cuyo fundamento lo encontramos dentro del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito¹⁶⁴, y en las disposiciones de carácter general aplicables a cada tipo de entidad financiera como lo serían bancos, casas de bolsa o sociedades de objeto múltiple. Un claro ejemplo de los anterior son las obligaciones de operaciones inusuales que deben realizar las instituciones

¹⁶⁴ Cfr. Artículo 115, Ley de Instituciones de Crédito.



financieras en el momento en que detecten dentro de sus sistemas bancarios operaciones de un particular que superen considerablemente los montos que normalmente recibe en sus cuentas bancarias, como queda previsto dentro de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

La investigación y sanción de faltas administrativas que en su caso pudieran llegar a generarse, con motivo de la incorrecta aplicación, o desvío, de recursos derivados del Endeudamiento Subnacional.

Como ha quedado plasmado anteriormente, la investigación, y en su caso, la correspondiente sanción de las faltas administrativas que generen un daño o perjuicio a la hacienda pública local está fraccionada, toda vez que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, contempla que dichas tareas serán realizadas por diferentes órganos en función del tipo de falta administrativa; lo anterior debido a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas clasifica como Faltas Administrativas Graves, entre otras, aquellas a través de las cuales, mediante solicitud o autorización, un servidor público desvía recursos públicos, humanos o financieros¹⁶⁵; y clasifica como Faltas Administrativas no Graves aquellas que de manera culposa o negligente cause un servidor público a la hacienda pública o al patrimonio de un Ente Público¹⁶⁶, y derivado de dicha clasificación la investigación, substanciación y ejecución de una falta administrativa ha de recaer en diversos órganos, toda vez que los órganos internos de control, es decir las unidades dependientes de la Secretaría de la Función Pública, o sus homólogas a nivel local, son los encargados de investigar, y sancionar las faltas administrativas no graves, y las faltas administrativas graves, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,¹⁶⁷ igualmente, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, y los órganos de fiscalización

¹⁶⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 51 y 54.

¹⁶⁶ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 50.

¹⁶⁷ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 3, fracción XV, XVI, XXV, XXVII.



superiores de cada Entidad Federativa, se encuentran facultados para fungir como una autoridad investigadora de faltas administrativas graves y no graves.¹⁶⁸

Como consecuencia de lo anteriormente referido, y como tercer pilar del sistema propuesto en el presente trabajo, para efectos de evitar el fraccionamiento de la investigación y substanciación de las faltas administrativas relacionadas con la aplicación de recursos derivados de Deuda Subnacional, proponemos que la Auditoría Superior de la Federación sea la única autoridad facultada para investigar faltas administrativas, sean éstas graves o no graves, relacionadas con la contratación, y aplicación de recursos derivados de la Deuda Subnacional, ya que su autonomía se encuentra protegida constitucionalmente, y que únicamente, en materia de Deuda Subnacional, sea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la única autoridad facultada para substanciar y resolver respecto de las faltas administrativas en materia de Deuda Subnacional investigadas por la Auditoría Superior de la Federación, ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un órgano jurisdiccional, con plena autonomía para la emisión de sus fallos y el manejo de su presupuesto¹⁶⁹, lo que garantizaría la imparcialidad en la substanciación y resolución respecto de un procedimiento de responsabilidad administrativa relacionado con una falta administrativa, grave o no, derivada de la incorrecta aplicación, o desvío de recursos, en materia de Deuda Subnacional.

Funcionamiento

Para efectos de poder observar de forma esquemática el sistema propuesto en el presente trabajo, a continuación presentamos los puntos importantes del mismo:

1. Los Estados y Municipios contratan Deuda Subnacional: (i) sin superar el 50% de sus Ingresos de Libre Disposición; (ii) con un resultado favorable en todos los indicadores del sistema de alertas; (iii) sin destinar ni un porcentaje al pago de gasto corriente; y (iv)

¹⁶⁸ Cfr. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Artículo 11, y 17, fracción XIII, 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

¹⁶⁹ Cfr. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Artículo 1.



utilizando los recursos propios remanentes, que en su caso lleguen a tener, al pago anticipado de obligaciones financieras.

2. La Deuda Subnacional contratada se inscribe en el Registro Público Único, y los Estados y Municipios realizan informes periódicos de forma más continua, evitándose que los Estados o Municipios contraten Deuda Subnacional que pueda superar sus límites de endeudamiento.
3. Durante la vigencia de la Deuda Subnacional los Estados y Municipios deberán cumplir con las obligaciones contractuales de presentar informes periódicos a las Instituciones Financieras, las cuales, en caso de detectar alguna irregularidad deberán dar aviso a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en caso de que dichas irregularidades no sean subsanadas en un periodo de cura previsto dentro de los contratos celebrados entre las Entidades Federativas y las Entidades Financieras.
4. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al ser el puente entre las Instituciones Financieras, y la Federación, deberá informar a la Auditoría Superior de la Federación para que ésta, inicie las investigaciones correspondientes por las presuntas faltas administrativas que en su caso pudieran llegar a existir, y notifique al Registro Público Único de la irregularidad detectada, para efectos de que éste modifique los indicadores que resulten necesarios, y en su caso, modifique la situación del Estado o Municipio dentro del Sistema de Alertas, limitándose o impidiéndose la contratación de Deuda Subnacional a dicho Estado o Municipio, hasta que se haya subsanado dicha irregularidad.
5. En caso de detectarse la existencia de una falta administrativa la Auditoría Superior de la Federación iniciará la investigación correspondiente y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa será el ente facultado para substanciar y resolver el proceso a través del cual se determine: (i) la existencia de una falta administrativa, y (ii) la determinación de responsabilidades y sanciones administrativas, que en su caso procedan.



CONCLUSIONES



Como consecuencia, y derivado del desarrollo del presente trabajo de investigación, se desprenden las siguientes conclusiones, mismas que hemos de exponer dentro diversos puntos concretos:

a) Respecto del capítulo uno hemos de concluir:

- (i) El Federalismo es una forma de organización política que ofrece una solución a aquellos territorios extensos dentro de los cuales se asientan diversos grupos humanos con características particulares como las costumbres, la diversidad étnica, política y económica.
- (ii) A través del Federalismo, se ha de constituir una supra-soberanía sobre los entes que la integran y le dieron origen mediante el pacto federal, y cuya soberanía, autonomía, y demás características individuales, no desaparecen ni son sustituidas por la soberanía del Ente Federal, sino que, mediante la cesión de facultades y competencias de las entidades que integran la Federación, dicha heterogeneidad se redirecciona hacia un nivel superior y homogéneo, que no excluye, sino que fortalece la unión entre la diversidad de las diversas partes integrantes, y sus características se expresan de una forma homogénea entre las demás entidades gracias a dicha soberanía Federal.
- (iii) El Federalismo en México es una realidad auténtica y no una imposición ideológica o jurídica, tiene sus orígenes, y se fundamenta, en antecedentes ideológicos, antecedentes, histórico- políticos y jurídicos; el pacto realizado entre los entes que la integran se plasma en una constitución, aquella norma suprema y fundamental, que fungirá como punto de partida para el fortalecimiento del régimen federal, unificando y homogeneizando la heterogeneidad de sus integrantes, pero al mismo tiempo delimitando y evitando la invasión de facultades, implementando la organización política, y definiendo la estructura del orden jurídico de un Estado Federal.



- (iv) Como expresión del Federalismo, las constituciones de 1857 y 1917 establecieron el principio de libre concurrencia, pauta para la imposición de contribuciones a nivel local y federal, evitándose así la subordinación de la Federación a los Estados, o los Estados a la Federación respecto de una materia tributaria específica; dicha concurrencia debería de haber implicado la imposición de tributos exactos, suficientes y necesarios para que tanto la Federación como los Estados se allegaran de recursos para el cumplimiento de sus fines, sin embargo, tuvo como resultado una multiplicidad de tributos, aplicados por diversos niveles de gobierno, a una misma actividad o producto, generando daños a la actividad económica y alterando el crecimiento económico del país, lo que derivó en el Sistema de Coordinación Fiscal.
 - (v) El Sistema de Coordinación Fiscal, es un sistema administrativo que organiza eficiente y congruentemente la recaudación fiscal en los tres niveles de gobierno, a través del cual, mediante la firma de un convenio con la Federación, los Estados y Municipios, se comprometen a no gravar ciertas materias a cambio de participar de la Recaudación Federal Participable; convenio que no implicará la renuncia a su soberanía, si no el pleno ejercicio de la misma para allegarse de recursos y cumplir sus fines.
- b) Derivado de la exposición del capítulo dos, concluimos que:
- (i) El Endeudamiento Público, y para efectos del presente trabajo, la Deuda Subnacional, es un medio extraordinario a través del cual los Estados o Municipios, según corresponda, pueden allegarse de recursos, de manera prematura para la consecución de sus fines, evitando así que las Entidades Federativas deban esperar a que existan fondos suficientes dentro de sus haciendas.
 - (ii) La Deuda Subnacional, al ser por su naturaleza un medio extraordinario, no debe de ser concebida por los Estados o Municipios como una forma habitual



para adquirir recursos, y la aplicación de los recursos obtenidos a través de dicho Endeudamiento Subnacional deberá aplicarse a proyectos que permitan, que con el transcurso del tiempo, generen mayores ingresos a la hacienda pública y/o permitan mejores condiciones financieras para los Estados y/o Municipios, es decir propicien condiciones de inversión pública productiva o un saneamiento en las finanzas Estatales o Municipales.

- c) Con relación a capítulo tres, hemos de concluir que:
- (i) Si bien con anterioridad a la crisis del 2008 los Estados y los Municipios habían tenido la facultad de contraer Deuda Subnacional y/o afectar las participaciones a las que tienen derecho de conformidad con el Sistema de Coordinación Fiscal para garantizar la contratación de dichos empréstitos, a partir de la crisis financiera del 2008 y como consecuencia de: (i) el posterior desequilibrio fiscal vertical originado por la misma, es decir la disminución de la Recaudación Federal Participable, y (ii) la dependencia financiera de las Entidades Federativas a los recursos derivados de las Participaciones Federales, la contratación de Deuda Subnacional dejó de justificarse, a través de un sistema de planeación por insuficiencias de carácter patrimonial, como un recurso extraordinario, si no que se convirtió en una práctica consuetudinaria de los Estados y los Municipios para completar su gasto público sin importar o prever las consecuencias que ello pudiera generar.
 - (ii) De conformidad con el anterior párrafo, los Estados y los Municipios, en los últimos años, han recurrido al Endeudamiento Público de manera cada vez más reiterada hasta alcanzar niveles preocupantes, que no solo han generado un efecto negativo en las finanzas locales, si no que los ciudadanos cada vez más deben de contribuir en mayor proporción con sus propios recursos, a través del pago de impuestos, para cubrir el servicio de la deuda de la Deuda Subnacional; situación preocupante toda vez que dichos recursos deberían destinarse a la realización de proyectos y acciones públicas que contribuyan a mejorar la



calidad de vida de los gobernados y satisfacer sus necesidades, en vez de destinarse al pago de Deuda Subnacional contraída en un círculo vicioso, o al refinanciamiento de la misma.

- (iii) La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la "Ley de Disciplina Financiera"), es una consecuencia al aumento descontrolado en la contratación de Endeudamiento Público y la afectación de las Participaciones Federales como garantía y/o fuente de pago de las obligaciones contratadas por los Estados y Municipios.
- (iv) Dicha Ley de Disciplina Financiera contiene diversos puntos trascendentales a través de los cuales se busca regular los procesos de contratación de Endeudamiento Subnacional por parte de las Entidades Federativas, imponer límites a la contratación, vigilar los montos de Deuda Subnacional ya contratada, y determinar los criterios específicos de inversión pública productiva que justifiquen la necesidad de contratar Deuda Subnacional, entre estos puntos encontramos.
- (v) Entre los puntos anteriormente referidos encontramos: (i) la implementación de un sistema de alertas, un "semáforo de deuda", que alimentado por la información y documentación, que entreguen los Estados y Municipios, al Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios (el "Registro Público Único"), y mediante la combinación de tres indicadores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha de determinar el nivel de endeudamiento de las Entidades Federativas, y limitará la contratación de las Entidades Federativas; (ii) otorga facultades de fiscalización, en materia de Endeudamiento Subnacional, a la Auditoría superior de la Federación ("ASF"), y a las entidades de fiscalización superior de los Estados y los Municipio; y (iii) exige que la contratación de Deuda Subnacional, sea autorizada por las dos terceras partes de las legislaturas locales, previo análisis de la capacidad de pago de la Entidad Federativa y el destino de los



recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, y dicho financiamiento debe ser contratado bajo las mejores condiciones de mercado, es decir, que el financiamiento contratado represente el costo financiero más bajo, lo cual se garantiza mediante un proceso competitivo.

- d) De la exposición del capítulo cuatro, hemos de concluir:
- (i) Como anteriormente quedó expuesto, la Ley de Disciplina Financiera implementa diversos mecanismos para controlar la contratación de Deuda Subnacional, sin embargo: (i) la facultad fiscalizadora, en los distintos niveles de gobierno, respecto de la contratación de Deuda Subnacional y la correspondiente aplicación de los recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional, se encuentra fraccionada y distribuida entre diversos órganos competentes, lo que puede implicar discrepancias procesales, e incongruencias durante el proceso fiscalización; (ii) al igual que la fiscalización; la investigación, substanciación, y en su caso, sanción de las faltas administrativas que generen un daño o perjuicio a la hacienda pública, se encuentra fraccionada y distribuida entre diversos órganos competentes, lo que pudiera implicar divergencias de criterios al momento de la resolución de una falta administrativa en específico; y (iii) las actividades de fiscalización, en principio, tienen un carácter correctivo, jamás preventivo, por tanto existe un retraso importante que podría permitir el manejo indebido de recursos derivados de la contratación de Deuda Subnacional e incluso desvío de los mismos.
 - (ii) Si bien a partir de la publicación de la Ley de Disciplina Financiera se ha logrado detener el crecimiento exponencial, que la contratación de Deuda Subnacional había tenido estos últimos diez años, los montos de endeudamiento continúan en niveles alarmantes, estos niveles de endeudamiento tienen como consecuencia que exista una considerable desinversión en sectores sociales básicos que permitan el desarrollo y la vida digna de la población de un Estado o



Municipio, para destinar dichos recursos al pago del servicio de la deuda del Endeudamiento Subnacional, lo que genera:

- a) Un aumento en la marginación y la pobreza extrema, respecto de los sectores más desprotegidos, principalmente en las zonas rurales, toda vez que la mayoría de recursos remanentes, una vez pagado el servicio de la deuda del Endeudamiento Subnacional de una Entidad Federativa, se destinan inicialmente a las zonas urbanas, dejando desprotegidas las zonas rurales, que no podrán acceder a servicios básicos, como salud, agua potable, electricidad, sanidad o seguridad.
 - b) Las brechas sociales económicas se hacen más marcadas y la polarización entre clases sociales aumenta, toda vez que los recursos que deberán destinarse a programas de desarrollo humano, como educación, se destinan al pago de empréstitos.
 - c) Hay un deterioro en las instituciones administrativas a nivel local, toda vez que los Estados y Municipios, al destinar sus recursos al pago de empréstitos, no cuentan con suficientes recursos para mantener su aparato administrativo funcionando correctamente y por ende prestar servicios que satisfagan las necesidades de su población.
- (iii) Para efectos de disminuir los altos niveles de Deuda Subnacional que actualmente tienen contratados los Estados y Municipios, y con la finalidad de contrarrestar las consecuencias adversas que dicho Endeudamiento Subnacional ha generado, proponemos diversas medidas en materia de disciplina financiera que, al limitar los montos de endeudamiento, busquen generar finanzas locales fuertes, no limitar la soberanía de las Entidades Federativas, si no que tengan como finalidad imprimir estabilidad y fortaleza en las haciendas locales que permitan a los Estados y Municipios: (i) satisfacer las necesidades de su población, (ii) mantener un aparato administrativo eficiente y autosuficiente a



través de los ingresos propios, (iii) que la contratación de Deuda Subnacional, vuelva a entenderse como una fuente de ingresos extraordinaria para hacer frente únicamente a situaciones extraordinarias; y (iv) como anteriormente había quedado plasmado dentro del presente trabajo, dicha estabilidad y fortaleza local al final se traduce en una estabilidad económica nacional, que permite al País evitar los efectos de la volatilidad económica mundial, evitándose situaciones como las crisis económicas nacionales ocasionadas por el endeudamiento subnacional.

- (iv) Entre las medidas en materia de Disciplina Financiera, a que hace referencia el anterior párrafo, encontramos que los Estados y Municipios deben contratar Deuda Subnacional: (i) sin superar el 50% de sus Ingresos de Libre Disposición; (ii) con un resultado favorable en todos los indicadores del sistema de alertas previsto dentro de la Ley de Disciplina Financiera; (iii) sin destinar ni un porcentaje al pago de gasto corriente; y (iv) utilizando los recursos propios remanentes, que en su caso lleguen a tener, al pago anticipado de obligaciones financieras.

- (v) Para efectos de contrarrestar el fraccionamiento y desfase que actualmente caracteriza a la fiscalización, investigación, substanciación, y en su caso, sanción de las faltas administrativas que generen un daño o perjuicio a la hacienda pública, respecto de la contratación y aplicación de recursos derivados de Deuda Subnacional, resulta necesario la implementación de un sistema intergubernamental, integral, autónomo, y eficaz, que permita vigilar la contratación de dicha Deuda Subnacional y la aplicación de los recursos derivados de la misma.¹⁷⁰

* * * *

¹⁷⁰ Para mayor información, consultar la explicación detallada de todos los elementos y funcionamiento del sistema propuesto dentro del capítulo cuarto, numeral 4.3. del presente trabajo.



Referencias Bibliográficas.

1. FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1988.
2. CHARLES DE SECONDAT Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, libro noveno, capítulo primero, México, Editorial Porrúa, 2007.
3. CIENFUEGOS SALGADO, David, *Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
4. SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
5. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, *El Federalismo Fiscal*, LVIII Legislatura.
6. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, México, Editorial Porrúa, 9ª edición, 1946.
7. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas estatales, mecanismos de conciliación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
8. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Gasto y Financiamiento del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.



9. GIL VALDIVIA, Gerardo, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones, 1981.
10. HAMDÁN AMAD, Fauzi; *Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Grafo Print Editores, S.A., 2001.
11. MORALES MENDOZA, Héctor Benito, *La Deuda Pública en México. Panorama Histórico y Perspectiva Actual*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
12. CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2014.
13. *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo IV, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.
14. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz; *La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXXIV, No. 101, mayo - agosto 2001.
15. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
16. FERNÁNDEZ ESPEJEL, Gabriel, *Deuda sub nacional en México*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la CD, LX Legislatura, documento de trabajo No. 106, primer trimestre de 2011.
17. VILLEGAS CORONA, Víctor Alejandro; *Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios en México: Hacia un Modelo de Transparencia y Vigilancia de los Recursos*, Estudios en Derecho a la Información, México, Universidad



Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 3 Enero-Junio 2017.

18. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017.
19. VERDUZCO REINA, Carlos Javier, *El Exceso de Ingresos Condicionados que la Federación Transfiere a las Entidades Federativas y a los Municipios en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Provoca la Degradación de las Haciendas Públicas Locales*, Centro Universitario de Estudios Jurídicos, 2016.
20. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 2016.
21. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017.
22. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Tercer Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, diciembre 2017.
23. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Deuda Subnacional a marzo de 2018*, 12 de junio de 2018, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
24. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México al Cuarto Trimestre de 2017*; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, marzo 9 2018.



25. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas; Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, abril 1 2016.
26. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Resultados del Sistema de Alertas de las Entidades Federativas, Cuenta Pública 2017, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 22 agosto 2018.
27. VISOSO DEL VALLE, Francisco, La Apertura de Crédito y Sus Especies, México, Editorial Porrúa, 2008.
28. GIRÓN ALICIA, Cincuenta años de la Deuda Externa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1991.
29. DAVID IBARRA, Muñoz, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Exposición de Motivos a la Ley de Coordinación Fiscal, 27 de noviembre de 1978, Ciudad de México, México.
30. OSORNIO CORRES, Francisco Javier Aspectos jurídicos de la administración financiera en México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
31. KOLHER, ERICK L., Diccionario para Contadores, México, Editorial Limusa, 2005.
32. LVIII Legislatura, El Federalismo Fiscal en México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001.
33. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1946.
34. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1981.
35. Ley de Coordinación Fiscal de 1978.



36. Ley de Coordinación Fiscal de 1983.
37. Ley de Coordinación Fiscal de 2016.
38. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
39. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
40. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
41. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
42. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
43. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
44. Ley de Instituciones de Crédito.
45. Código de Comercio.
46. Reglamento del Registro Público único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios.
47. Reglamento del Sistema de Alertas.