Regulación mexicana sobre los mecanismos de endeudamiento federal y local

Regolamentazione messicana sui meccanismi di indebitamento federale e locale

Rosa Linda Amezcua Hernández
Rodrigo Bernardo Díez Gargari
Escuela Libre de Derecho

Sumario: 1. Introducción.2. Deuda Pública.3. Reglas constitucionales y legales para la contratación de deuda pública federal.4. Reglas constitucionales para la contratación de deuda pública local.5. Conclusiones.

*Resumen:*La adquisición de deuda pública por parte de los Gobiernos es una decisión política con efectos macroeconómicos que, o bien pueden ayudar a un país a ser más competitivo o bien lo pueden llevar a una crisis económica. El marco jurídico que sienta las bases para la adquisición de deuda pública es de total importancia para evitar esta segunda consecuencia. A partir del análisis de la regulación constitucional mexicana sobre este tema, se describen las características de dos regímenes constitucionales diversos y coexistentes: i) la regulación de la adquisición de deuda pública nacional y ii) la regulación de la adquisición de deuda pública local, entre ambos hay diferencias que nos permiten entender las diferentes consecuencias que se han presentado en los últimos años.

Riassunto: L'acquisizione di debito pubblico da parte dei Governi è una decisione politica con effetti macroeconomici, che o possono aiutare un paese a

diventare più competitivo o possono portarlo ad una crisi economica. Il quadro giuridico che pone le basi per l'acquisizione di debito pubblico è importante per impedire questo secondo risultato. La normativa costituzionale messicana su questo tema contiene le caratteristiche di due regimi costituzionali diversi e coesistenti: i) la disciplina della acquisizione del debito pubblico nazionale e ii) la disciplina della acquisizione del debito pubblico locale; fra entrambe ci sono differenze che ci permettono di capire le diverse conseguenze che sono sorte negli ultimi anni.

Palabras clave: Deuda pública; regulación constitucional; deuda pública federal; deuda pública local.

Parole chiave: Debito pubblico; regolamentazione costituzionale; debito pubblico federale; debito pubblico locale.

1. Introducción

El manejo de la deuda pública[222] incide en el desarrollo de un país. Si un país no maneja adecuadamente su deuda pública, es decir, asume obligaciones de manera excesiva o destina los recursos obtenidos de esta en gastos y no en inversiones, se convierte en una espiral de pago de intereses infinita con recursos públicos (ingresos fiscales) que son desviados para este fin. Si ésta se maneja adecuadamente, se pueden generar efectos positivos. El punto importante se encuentra en que dichos recursos se inviertan en proyectos autofinanciables, es decir, que ellos mismos generen los recursos que sirvan para pagar la

[222] Es el "...conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés de un gobierno...". Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, 2000, pág.1338.

deuda adquirida, de manera directa (ej. generando directamente los recursos para pagar) o indirecta (ej. generando riqueza o permitiendo el desarrollo de ciertos sectores para que se aumenten los ingresos fiscales).

La deuda pública se transforma en un problema cuando la capacidad de pago de quien la adquirió no es suficiente para cubrir los pagos periódicos establecidos en sus obligaciones financieras o bien que la cantidad de los pagos no permita atender todos los compromisos de dicho Gobierno (inversiones y gasto público).

Si un Gobierno cuenta con capacidad de pago y administra adecuadamente los recursos provenientes de la contratación de un préstamo, habrá beneficios sociales y generación de riqueza. El inyectar dinero en una economía permite que se dé un efecto multiplicador del dinero, por el cual se "crea" más dinero del que en realidad hay en el mercado. Sin embargo, si la deuda pública no se maneja adecuadamente las consecuencias pueden ser abrumadoras. De ahí que la regulación de la deuda pública, contratación, montos, formas de financiamiento, destino, etc., sea tan importante, pues de ellas depende el éxito o fracaso de la misma.

En el caso de México, es necesario hacer una diferencia entre la deuda pública nacional, que es la que contrata el Gobierno Federal y la deuda pública local, que es la que contratan las entidades federativas y los municipios. La regulación federal en materia de deuda pública es mucho más robusta y clara, en tanto que la regulación local es omisa, poco clara o modificada a conveniencia, lo cual provoca que existan graves riesgos de caer en malos manejos de la misma, con las consecuencias perversas que ello conlleva.

Lo anterior es producto de una deficiente normativa constitucional respecto de los mecanismos de endeudamiento de los estados y los municipios. Es innegable que la Constitución no ha logrado el objetivo consistente en establecer límites a un endeudamiento irresponsable. Además, hay que tomar en cuenta que no se trata de un problema aislado sino que está relacionado

con temas de contabilidad, coordinación fiscal, fiscalización, etc.

El presente trabajo busca presentar en términos descriptivos el régimen de deuda pública tanto a nivel federal como local.

2. Deuda pública

El manejo de los recursos públicos depende de decisiones políticas que los representantes de la voluntad popular plasman en las leyes y decretos – en México, en la Ley de Ingresos de la Federación y sus correlativas en las entidades federativas y en los Presupuestos de Egresos –. Bajo esta óptica, podemos afirmar que el Gobierno no es una "…fuerza económica impredecible…Existen uniformidades y patrones en el comportamiento económico del Gobierno."[223] Lo importante a resaltar aquí es que el sector público, a nivel macroeconómico, es el único actor que tiene un control deliberado sobre sus ingresos y gastos con lo cual puede afectar el flujo del gasto en el sistema.

El ingreso del Gobierno proviene del cobro de "impuestos", estos reflejan el nivel general de ingresos de un país, por lo que los gastos que realiza el Gobierno, al inyectar recursos a la economía, redundan a su vez en la capacidad impositiva de los actores privados. Visto desde otro punto de vista, en la capacidad que el mismo Gobierno tiene de generar ingresos, pues cualquier cantidad de dinero que entre en el sistema es susceptible de ser gravada y capturada por el Gobierno.

Cuando el presupuesto gubernamental es utilizado como un elemento para estabilizar la economía, el Gobierno tiene que estar consciente que sus egresos pueden superar sus ingresos. Esto lo puede planear de forma deliberada y la cifra negativa será un *déficit*. Sin embargo, el Gobierno no puede gastar dinero

[223] Heilbroner, Robert L. y Lester C. Thurow, *Economía,* 7ª. Ed., 1987, México, p.252

que no tiene, de ahí que deba de cubrir dicho déficit obteniendo los recursos de fuentes distintas a los "impuestos", es decir, debe de pedir prestado adquiriendo *deuda.*

Para que la deuda pública que el Gobierno asuma sea viable financieramente, el Gobierno no debe permitir que los recursos que provienen de ella se utilicen en gasto corriente, ya que eso genera *pérdidas*, recursos que se utilizan una sola vez y "no hay forma de recuperarlos", es decir, no generan nueva riqueza para poder pagar la deuda de la cual se obtuvieron y que en general implica el pago de intereses.

Por otro lado, existe otro tipo de déficit que proviene de un gasto en *activos de capital,* donde los recursos se utilizan en la adquisición de bienes o prestación de servicios que permiten un retorno del capital con un incremento en la riqueza, es decir, no es déficit sino *inversión*, y son este tipo de operaciones donde el Gobierno debe de colocar los recursos provenientes de la adquisición de deuda para que esta sea viable y el sistema no se debilite.

Las inversiones que pueda realizar el sector público, son distintas al sector privado, pues el capital público en principio no busca generar mayores utilidades, sino proveer al bienestar general de la sociedad, por ejemplo, invertir en elementos que incrementen la competitividad del país, como mejorar las vías de comunicación, la infraestructura de una región, etc., es por ello que la misma regulación, que más adelante se analiza, impone también este tipo de candados en el uso de los recursos provenientes de deuda.

Un punto importante a resaltar en relación con la adquisición de deuda es si ésta es interna o externa. La deuda pública interna es la que el Gobierno adquiere dentro de sus propios gobernados, en este caso, los recursos no migran de una comunidad a otra sino que tan solo se redistribuyen los derechos de cobrar y pagar entre los miembros de la misma. Una persona que presta dinero al Gobierno obtiene el derecho a que éste le pague el capital y los intereses pactados, en tanto que otra que no lo hizo tiene la obligación de pagar impuestos, con los cuales

se pagará la deuda, es decir, no se incrementa el dinero dentro del sistema sino sólo los derechos entre sus miembros.

En tanto la deuda externa sí implica la transferencia de recursos de un sistema a otro, esto la vuelve más atractiva pues hay un ingreso real de recursos a la economía, pero más volátil, pues si otro Gobierno ofrece mejores condiciones ante la adquisición de deuda (mejores tasas de interés por ejemplo), los acreedores de un Gobierno harán líquidos sus recursos, es decir, solicitarán el pago de su deuda, para ir con el otro Gobierno y obtener mejores rendimientos, lo cual puede debilitar o incluso generar un crisis económica ante la "fuga de capitales" para el primer Gobierno.

Existen diversas vías para que el Gobierno contraiga deuda pública, a saber:

i) Banca comercial

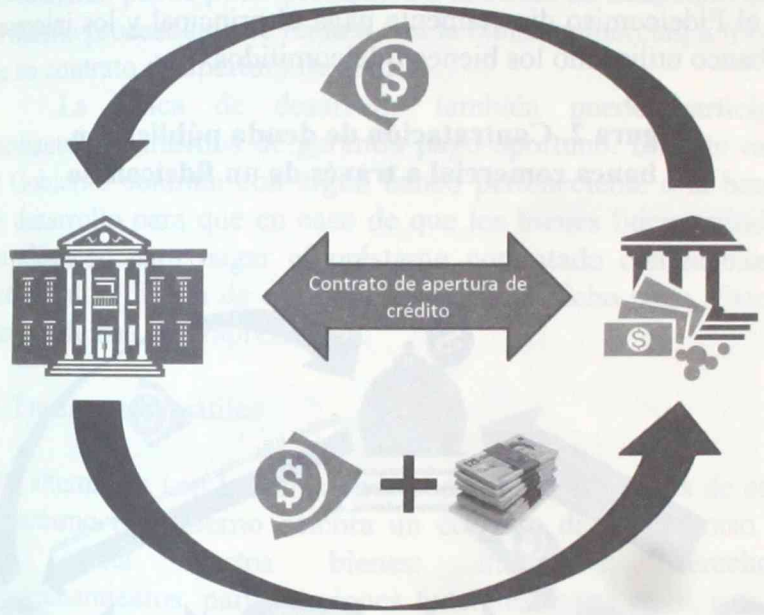
El Gobierno puede solicitar préstamos a la banca comercial (bancos privados de primer piso) a través de un contrato de apertura de crédito o pagaré. Los contratos de apertura de crédito son aquellos:

…por virtud de los cuales una persona, denominada 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 convenidos, quedando el acreditado obligado a restituir al acreditante las sumas de 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.[224]

[224] León Tovar, Soyla H, *Contratos mercantiles*, Oxford, México, 2004, p. 440.

El banco acreditante presta un monto determinado de dinero al Gobierno a una tasa de interés, fija o variable, según se convenga; a su vez, el Gobierno se obliga a regresar dichos recursos junto con el interés pactado, en un plazo dado, ya sea diferido o en un pago total, según se pacte.

Figura 1. Contratación de deuda pública con la banca comercial



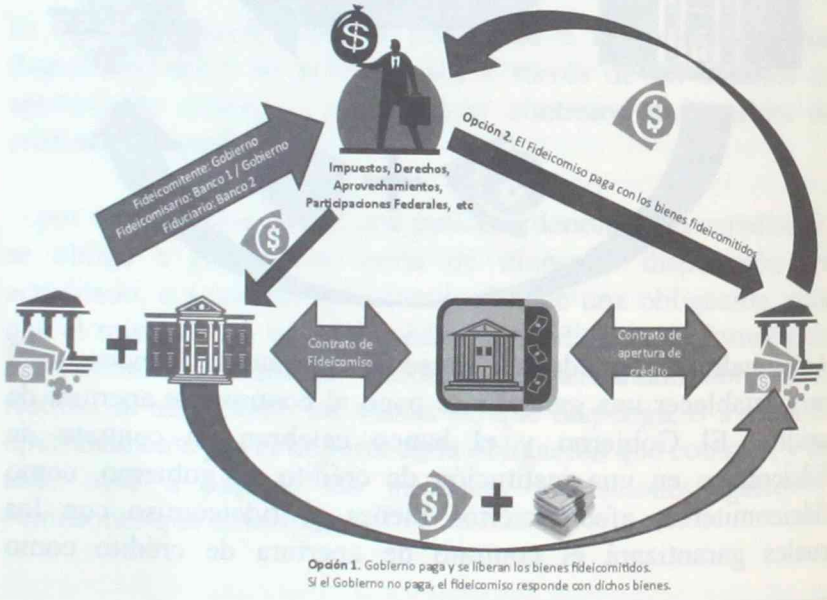
Adicionalmente, puede celebrarse un contrato de fideicomiso[225] para establecer una garantía de pago al contrato de apertura de crédito. El Gobierno y el banco celebran un contrato de fideicomiso en una institución de crédito, el gobierno, como fideicomitente, afecta ciertos bienes al fideicomiso con los cuales garantizará el contrato de apertura de crédito como

[225] Es una contrato en virtud del cual un "…fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados fines lícitos y determinados…", artículo 381 Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

ESCUELA LIBRE DE DERECHO
BIBLIOTECA

impuestos, derechos, aprovechamientos, otro tipo de participaciones; el banco será el fideicomisario, en caso de que el Gobierno falle en con sus obligaciones de pago, y la institución de crédito funge como fiduciario. El fiduciario a nombre del fideicomiso celebra el contrato de apertura de crédito con garantía fiduciaria con el banco, quien entrega los recursos al fideicomiso. El pago se puede realizar a través de dos vías: i) el Gobierno paga el principal y los intereses, en caso de no hacerlo, el fideicomiso responde ante el incumplimiento o ii) el Fideicomiso directamente paga el principal y los intereses al banco utilizando los bienes fideicomitidos.

Figura 2. Contratación de deuda pública con la banca comercial a través de un fideicomiso



ii) Banca de desarrollo

La banca de desarrollo es la banca pública son entidades de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas para prestar los servicios de banca y crédito pero de segundo piso, es decir, no tratan con el gran público sino que hacen sus colocaciones financieras a través de otras instituciones intermediarias como la banca comercial.

El Gobierno puede pedir préstamos a la banca de desarrollo bajo el mismo proceso que se realiza con la banca comercial, a través de un contrato de apertura de crédito.

La banca de desarrollo también puede participar mediante mecanismos de garantía pago oportuno. En este caso el Gobierno contrata con algún banco perteneciente a la banca de desarrollo para que en caso de que los bienes fideicomitidos no alcancen para pagar el préstamo contratado con la banca comercial, el banco de segundo piso asuma dicho pago. Esto a cambio de una contraprestación.

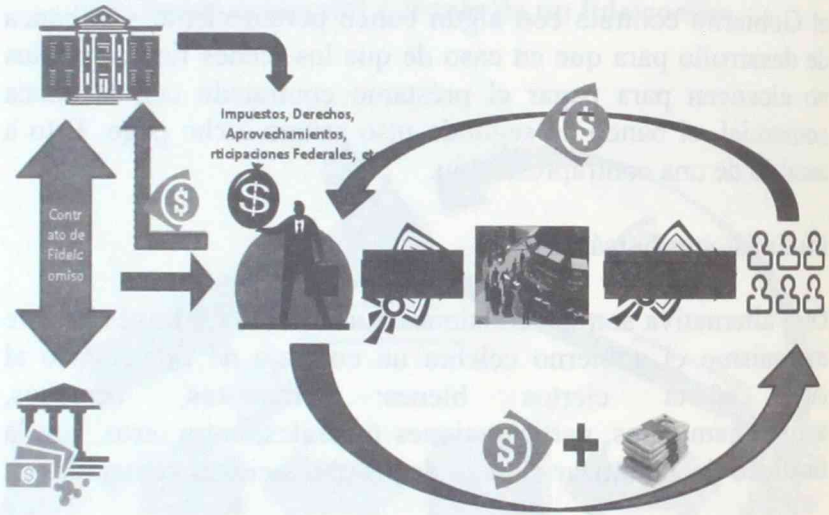
iii) Emisiones bursátiles

Otra alternativa son las emisiones bursátiles.[226] A través de este mecanismo el gobierno celebra un contrato de fideicomiso al cual afecta ciertos bienes: impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones federales, entre otros, con la finalidad de garantizar el pago de las obligaciones contenidas en

[226] Hay que distinguir entre "bursatilizaciones" y "emisiones". "La Bursatilización (Securitization) de activos y flujos de efectivo de futuros, es un proceso estructurado en el cual, activos similares se agrupan y suscriben para crear títulos valor negociables para colocarlos entre el gran público inversionista" (Bolsa Mexicana de Valores:2). Así, se fideicomiten activos en garantía de pago de los títulos, para que el fideicomiso emita Títulos de Deuda, calificados, para su colocación entre inversionistas nacionales y extranjeros a través de la Bolsa de Valores. En tanto una "emisión", es simplemente emitir títulos valor que circularán en el mercado de valores sin necesidad de afectar activos a un fideicomiso que garanticen su pago.

los certificados bursátiles[227] que se emitirán. El fideicomiso emite dichos certificados y los coloca, vía una casa de bolsa entre el gran público inversionista, el dinero producto de la colocación lo entrega al gobierno. El fideicomiso se obliga realizar pagos periódicos con el interés correspondiente a los tenedores de los certificados, la garantía de pago es el flujo de recursos que ingresa al fideicomiso vía los bienes fideicomitidos.

Figura 3. Adquisición de deuda pública a través de una emisión bursátil



[227] La Ley del Mercado de Valores define a los certificados bursátiles en su artículo 62 de la siguiente forma:"... son títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de personas morales o de un patrimonio afecto en fideicomiso. Dichos certificados podrán ser preferentes o subordinados o incluso tener distinta prelación."

En términos financieros, estas operaciones suelen ser más favorables que los créditos bancarios debido a que la intermediación bancaria encarece el precio de los recursos. Sin embargo, se trata de una operación compleja pues para emitir estos certificados en el mercado bursátil se deben cumplir diversos requisitos, como la presentación de estados financieros auditados por un externo, copias autentificadas por el secretario del consejo de administración de las actas de asambleas de accionistas o el aviso de pago de dividendos. Lo anterior, independientemente de la complejidad de elaborar el prospecto de colocación y de revelar información considerable.

iv) Emisión directa de bonos o valores

En este caso estamos frente a una emisión, el Gobierno emite títulos de deuda a cargo de su propio presupuesto, con ciertas características (moneda, plazo amortización, tasa de interés, etc.) y los coloca entre el público de manera directa, sin necesidad de la intermediación bancaria o bursátil, con lo cual se allega de recursos, ejemplos de este esquema con los CETES y los UDIBONOS. El Gobierno se compromete en un determinado plazo a regresar el capital invertido con un determinado interés.

El tema de la deuda pública en México se considera una materia coincidente, es decir, es tanto la Federación como las 32 Entidades Federativas tienen la competencia para emitir su propia regulación. A continuación se analizará grosso modo la normatividad federal y la local, partiendo de tipos de regulación.

1. reglas constitucionales y legales para la contratación de deuda pública federal

La deuda pública federal en México de acuerdo con el último reporte trimestral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(SHCP) presentado al Congreso de la Unión asciende a los siguientes totales:[228]

SALDOS DE LA DEUDA NETA REGISTRADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014
(Millones de pesos)

Concepto	Deuda del Gobierno Federal		Deuda del Sector Público		Saldo Histórico de los RFSP	
	Saldo$^{p/}$	% PIB	Saldo$^{p/}$	% PIB	Saldo$^{p/}$	% PIB
Total	5,213,376.1	30.4	6,447,580.6	37.5	7,010,039.9	40.8
Interna	4,189,118.1	24.4	4,509,898.3	26.2	5,147,384.8	29.9
Externa	1,024,258.0	6.0	1,937,682.3	11.3	1,862,655.1	10.9

Nota:
p_/ Cifras preliminares.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: SHCP. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y deuda pública. Tercer Trimestre 2014, pág. 64.

Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación para 2015, el Gobierno Federal tiene

[228] La *deuda del gobierno federal* se compone por las obligaciones contratadas por el gobierno federal central, y se compone de los siguientes conceptos: préstamos bancarios, emisiones de valores gubernamentales, deuda con organismos financieros internacionales, comercio exterior, bonos del ISSSTE y cuentas relacionadas con la seguridad social y otros.
La *deuda del sector público* es el endeudamiento tanto del gobierno federal, los organismos, empresas y banca de desarrollo, se compone por la deuda contratadas por el Gobierno Federal, entidades de control directo (PEMEX y CFE), banca de desarrollo (BANOBRAS, SHF, BANCOMEXT, NAFIN, Financiera Nacional, BANSEFI).
Los *saldos históricos de los RFSP*, es el concepto más amplio del deuda pública, incluye todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del sector público, se compone por: sector público presupuestario, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca, Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras), Banca de Desarrollo, Fondos de fomento, Pidiegas de CFE. V. SHCP. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y deuda pública.* Tercer Trimestre 2014, pág. 63.

los siguientes montos de endeudamiento autorizados para el próximo año:[229]

10. Ingresos derivados de financiamientos

1. Endeudamiento interno:
   - 01. Endeudamiento interno del Gobierno Federal.
   - 02. Otros financiamientos:
     - 01. Diferimiento de pagos.
     - 02. Otros.
2. Endeudamiento externo:
   - 01. Endeudamiento externo del Gobierno Federal.
3. Déficit de organismos y empresas de control directo.
4. Déficit de empresas productivas del Estado.

Informativo: Endeudamiento neto del Gobierno Federal

(10.1.01+10.2.01)

Para la contratación de deuda pública federal se requiere la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Esto es así porque al primero le corresponde contraer dicha deuda y al segundo, establecer las bases de dicha contratación. Según lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública (LGDP), se considera "deuda pública" a las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de ciertas entidades.[230] Para saber qué entiende la ley por "financiamiento" hay que acudir al artículo 2º de la misma ley:

[229] MÉXICO. *Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2014.

[230] ARTICULO 1o.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:
I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
II. El Gobierno del Distrito Federal;
III. Los organismos descentralizados.
IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:
I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.
III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados y,
IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

La primera fracción se refiere, por ejemplo, a la emisión de CETES. Los supuestos de la fracción II son los casos típicos en los que el Estado adquiere un inmueble o contrata un servicio y en los cuales el pago se hace a plazos. La fracción III habla de la "deuda contingente" que, con base en la Norma de Información Financiera Gubernamental NIFG 019, emitida por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, se entiende son las "…obligaciones presentes de ente público relacionadas con transacciones que involucran incertidumbre y que pueden representar una obligación como consecuencia de un suceso futuro". Uno de los componentes más importantes de la deuda contingente es el de las garantías o avales del Gobierno Federal. La relevancia de la clasificación de "deuda pública directa" y "deuda pública contingente" es que sólo la primera necesita de aprobación del Congreso, tal como lo dispone el artículo 9º de la Ley de Deuda Federal.

V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;
VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y
VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

Artículo 9. El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluida en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria.
La Constitución brinda las reglas para la contratación de la deuda pública, que la legislación secundaria desarrolla, a nivel federal. El artículo que debemos analizar es el artículo 73 en su fracción VIII que dispone lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere

realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

De lo dispuesto por este artículo es posible distinguir los siguientes elementos de la deuda pública federal:

A. Facultades del Congreso de la Unión

El Congreso tiene las siguientes facultades con respecto a la deuda nacional:

a) Bases

El Congreso de la Unión es quien tiene la facultad para dar las "…bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos[231] sobre el crédito de la Nación…". Estas bases están en la Ley General de Deuda Pública (LGDP) publicada por primera vez en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y con una última reforma del 11 de agosto de 2014.

Entre las reglas que la LGDP da para la adquisición de deuda pública, se encuentra que se atribuye dicha facultad a la SHCP, quien es la responsable del endeudamiento federal, ya sea para contratarlo o para autorizarlo, al igual que para darle seguimiento y asegurarse de que las deudas contraídas tengan los recursos suficientes para ser pagadas y sean pagadas en tiempo y forma por las entidades deudoras.

b) Aprobar los empréstitos

[231] Empréstito es lo mismo que un contrato de mutuo o préstamo, es decir, un "…contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuatario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad" (artículo 2384 del Código Civil Federal). Cuando se trata de deuda pública, este contrato implica el pago de un interés.

El Congreso tiene facultades para "…aprobar esos mismos empréstitos". Sin embargo, el texto constitucional no indica si dicha aprobación debe ser "general" o caso por caso. Según la opinión de algunos doctrinarios,[232] dicha aprobación debería ser caso por caso pero lo que sucede en la realidad es que el Congreso autoriza un monto tope de endeudamiento en la Ley de Ingresos de la Federación de cada año.

c) Reconocer la deuda

El Congreso también tiene la facultad para "… reconocer … la deuda nacional…". Ésta es una atribución sumamente importante, pues a través de una ley se puede convertir una deuda privada en deuda pública.

Esto ocurrió en 1998 cuando el Ejecutivo Federal envío al Congreso de la Unión un paquete de iniciativas por medio de las cuales propuso que los pasivos adquiridos en 1994-1995 por el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA) sobre la cartera vencida de los bancos, se asumieran como parte de la deuda pública.[233]

d) Mandar pagar la deuda

El Congreso está facultado para "… mandar pagar la deuda nacional…". Esta atribución da la facultad al Congreso para liquidar una determinada deuda, indicando el monto a liquidar de la deuda determinada a través de una disposición presupuestal específica.

e) Autorizar montos de endeudamiento para el Gobierno del Distrito Federal

[232] Como Felipe Tena Ramírez

[233] http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm, consultado noviembre de 2014.

Dada la naturaleza del Distrito Federal y su régimen mixto de gobierno establecido en la Constitución, corresponde al Congreso determinar los montos de endeudamiento del mismo, es decir, el Distrito Federal pese a ser una entidad federativa del ámbito local, le aplican las reglas de endeudamiento federal, tal como lo establecen los artículos 73 y 122 constitucionales.

B. Facultades del Ejecutivo Federal

a) Celebrar empréstitos

Corresponde al Poder Ejecutivo la facultad de contratar la deuda pública, a través de la SHCP, según lo establece la LGDP. Al respecto, vale la pena recordar que no toda deuda se contrae a través de la celebración de un contrato, también puede ser vía la emisión de valores, lo cual es una declaración unilateral de la voluntad.

A la SHCP, le corresponde emitir valores y obtener la autorización del Presidente para la emisión de bonos, asimismo es quien puede celebrar empréstitos ya sea para proyectos de inversión productiva, canje o refinanciamiento de obligación o regulación monetaria y otorgar la garantía correspondiente ante organismos internacionales cuando se trate de proyectos de inversión o actividades productivas cuando dichos proyectos generen los recursos para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas. También es quien debe de autorizar a las entidades paraestatales la gestión y contratación de financiamiento externo.

b) Elaborar un informe anual

El Poder Ejecutivo Federal tiene la obligación de presentar ante el Congreso de la Unión un informe anual sobre el uso del crédito de la nación. Este se presenta vía la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Para lo cual, la SHCP tiene la

obligación de llevar un registro de la deuda del sector público federal, donde se consignan el monto, características y destino de todas las deudas adquiridas por las entidades indicadas en el artículo 1° de la LGDP antes señaladas. En el mismo sentido, dichas entidades tienen la obligación de reportar a la SHCP los datos de todos los financiamientos contratados.

C. Características de la deuda pública

a) Destino

Los recursos obtenidos vía empréstitos deben ser utilizados en "...la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...". Esta limitación en el uso de los recursos provenientes de la deuda pública a nivel federal se incorporó al texto constitucional mediante reforma de 30 de diciembre de 1946. El objetivo de dicha reforma era que los proyectos generaran el suficiente flujo de recursos para no ser un costo adicional, es decir, que el contraer deuda no se usara para financiar déficits presupuestales:

A pesar de que la Constitución indica claramente el destino de los recursos provenientes de deuda pública, la LFDP establece como fin de estos recursos su ejercicio en *inversión pública productiva*, lo cual es una contradicción patente entre ambos textos, pero al día de hoy parece no haber ningún asunto jurisdiccional que haya o este abordando este tema.

b) Excepciones

El mismo texto constitucional establece tres supuestos en los cuales se puede contraer deuda pública y no destinarlos a obras que produzcan un incremento en los ingresos, los cuales son:

1. Empréstitos con propósito de regulación monetaria

Dentro de las funciones que tiene Banco de México se encuentra la de dirigir la política monetaria del país, para ello, una de las herramientas con las que cuenta son los bonos de regulación monetaria. Dicho Banco puede emitir estos bonos según lo dispuesto por el artículo 7, fracción VI, de la Ley del Banco de México, mediante operaciones de mercado abierto.

Estas operaciones consisten en colocar o en adquirir valores gubernamentales, según se requiera, es decir, comprar y vender deuda pública con fines de regulación monetaria, de ahí que no se pueda exigir que dichos recursos se destinen a obras que generen un incremento en los recursos públicos.

2. Empréstitos para llevar a cabo operaciones de conversión

Esta operación se conoce como "refinanciamiento", la cual consiste en pedir un préstamo para pagar otro, con mejores condiciones, lo cual resulta financieramente ventajoso.

3. Empréstitos contratados durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional

El artículo 29 constitucional regula la suspensión de derechos y el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo Federal. Dada la situación de emergencia es lógico que se permita contraer deuda pública para enfrentar dicha contingencia y que ésta no se utilice en obras que generen un incremento en los recursos públicos.

4. Reglas constitucionales para la contratación de deuda pública local.

El régimen constitucional de deuda pública local lo encontramos en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución, que a la letra señala:

Artículo 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, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.[234]

De la lectura de este precepto podemos distinguir las siguientes características de la deuda pública local:

a) Los estados y municipios tienen prohibido contraer deuda pública de fuentes extranjeras o externas (gobiernos, sociedades o particulares), o bien pagaderas en moneda extranjera o fuera de territorio nacional.
b) Los estados y municipios pueden contraer deuda pública de fuentes nacionales o internas, en moneda nacional pagaderas en territorio nacional.
c) Los recursos derivados de la adquisición de deuda pública se deben destinar únicamente a *inversiones público productivas*.
d) La deuda pública local incluye la que contrae la administración pública centralizada local, así como los entes que forman parte de la administración pública paraestatal local.

[234] Como se puede observar, los límites constitucionales aplicables a los estados son los mismos que para los municipios.

e) Las reglas para que los estados y los municipios contraigan deuda pública se establecen en las leyes locales de deuda que cada uno de ellos deben emitir.
f) Los conceptos y los montos de la deuda pública local se determinan anualmente en sus presupuestos de egresos.

En resumen, las únicas limitantes constitucionales que tienen los estados y municipios para contraer deuda pública son que i) no sea de fuentes extranjeras/externas y ii) que se destine a inversiones público productivas. Fuera de estos dos puntos, los estados tienen la total libertad y autonomía de determinar las reglas que regirán su endeudamiento. Esto genera incluso que cada estado puede dar su definición de "deuda pública"; haciendo no comparable el endeudamiento entre ellos y entre ellos y la Federación.

Ahora bien, respecto de la primera limitante no hay mucho que explicar se entiende por sí misma, sin embargo sobre la segunda es necesario detenerse y realizar un análisis más profundo, para saber a que nos referimos cuando hablamos de *inversiones público productivas,* redacción que difiere del destino de los empréstitos del ámbito federal (proyectos que generen aumento en los ingresos públicos).

Para llegar a este término este artículo sufrió diversas reformas importantes, la primera fue publicada el 30 de diciembre de 1943, donde se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 117, para indicar que:

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

El objetivo de esta reforma era establecer un límite constitucional al destino de los recursos derivados de la deuda pública para evitar que se utilizaran para financiar el gasto corriente[235]. Estos recursos provenientes del financiamiento

[235] Es el reparto de recursos o pagos que realiza el Sector Público que no derivan en la creación de un activo, sino que constituyen un acto de consumo,

deberían destinarse a proyectos capaces de generar un incremento en los ingresos.

En la reforma del 21 de abril de 1981, a este mismo artículo, se modificó dicho segundo párrafo para quedar como sigue:

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

Esta reforma incorporó varios aspectos importantes. Primero la modificación de la referencia a *generar un incremento directo de los ingresos públicos* por el término *inversiones públicas productivas*. El objetivo era fortalecer las finanzas públicas de los estados y municipios, liberar el acceso de los estados y municipios al financiamiento interno ampliando el destino a que pueden dedicar los recursos provenientes de dicho financiamiento.

Antes de esta reforma se requería que los recursos se utilizaran para realizar proyectos que generaran los suficientes recursos para que su flujo alcanzara para pagar la deuda, esta limitación sin embargo impedía que los estados y municipios pudieran contar con los recursos necesarios para llevar obras importantes que no generaban un incremento en los ingresos pero que finalmente eran necesarias para generar mayor

esto es, se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de los bienes y pago de servicios necesarios para el funcionamiento del Estado. Incluye también las remuneraciones a los servicios de salud, educación, seguridad pública, pensiones, política social, combate a la pobreza, generación de oportunidades de empleo y desarrollo. Portal Electrónico *Transparencia Presupuestaria* del Gobierno Federal. En http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario (octubre, 2014)

desarrollo y riqueza local, ej. carreteras regionales, obras de infraestructura urbana, etc.

El objetivo de incorporar el término *inversiones público productivas* era permitir a los estados y municipios destinar recursos derivados de deuda a proyectos que, a pesar de no necesariamente generar un incremento directo en los ingresos, sí lo hicieran de manera indirecta.

El término no tiene una definición precisa ya que lo que se pretendía era dejar un margen de actuación amplio a los estados y a los municipios. Esto lo reconoció el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 101/2010, derivada de la acción de inconstitucionalidad 163/2007:

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

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

Ejecutivos Locales, se incluyó la previsión de una necesaria intervención y colaboración del Poder Legislativo Local en el tema del crédito público; y, se fijaron los deberes expresos sobre los Ejecutivos Estatales y los Municipios. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, p. 1207)

Ahora bien las reformas que ha sufrido el artículo 117 constitucional para llegar a su redacción actual han ido incorporando algunas novedades como son la consolidación de la deuda pública local con la inclusión de la referencia a los *organismos descentralizados y empresas públicas*. El motivo por el cual se incluyeron fue que al aparecer este tipo de sujetos de derecho distintos al Estado se presenta el cuestionamiento de si la deuda que estos adquirían debía someterse a la aprobación de los congresos locales y sujetarse a la finalidad constitucional. Lo cual queda aclarado con la reforma.

Otro punto que se incorporó y que causó en su momento un gran debate fue el dar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases para contraer deuda pública y para establecer los montos tope de endeudamiento en sus presupuestos locales. El por qué este tema causó debate fue el temor de que el ejecutivo local controlara con relativa facilidad las decisiones de las legislaturas locales con lo que el endeudamiento local carecería de los pesos y contrapesos que la interacción entre dos poderes podría generar, lo cual podría llevar a crisis financieras locales al no haber un control efectivo de uso del crédito estatal o municipal. Este temor desafortunadamente se ha vuelto realidad y gran parte de las crisis de muchos gobiernos estatales se debe a la incapacidad del legislativo local para poner límites al ejecutivo local en este punto.

Asimismo es importante señalar un tema toral que la reforma de 1981 al artículo 117 constitucional dejó de lado, pero que es importante mencionar: las operaciones de refinanciamiento, es decir, obligaciones constitutivas de deuda

pública que se contraen en condiciones mejores o más favorables a la deuda original para pagar obligaciones anteriores. El artículo 117 constitucional no da la facultad a los estados y municipios para poder realizar este tipo de operaciones, sin embargo, en la práctica los Estados si las han efectuado [236]. En términos generales esta práctica se ha considerado adecuada siempre y cuando los recursos de la deuda original se hayan destinado a la inversión pública productiva.

El estado actual del endeudamiento local en México es preocupante ya que algunos estados y municipios en México atraviesan crisis financieras muy graves, incluso cercanas a la quiebra, donde no se pueden cubrir ni siquiera los gastos de nómina.[237] Las causas de esto son múltiples: malas decisiones, marcos jurídicos inexistentes o ineficientes para regular el endeudamiento, presiones de las propias instituciones de crédito, las calificaciones de las instituciones calificadoras que generan certidumbre donde no la hay, etc. La misma regulación constitucional que les brinda autonomía para determinar que constituye y qué no deuda pública, da gran libertad a los Ejecutivos Locales, tanto estatales como municipales, para "jugar" con el crédito del Estado o bien para presionar a los Congresos locales para reformar las leyes locales que regulan el tema o de autorizar montos de endeudamiento que no tienen una base suficiente para ser cubiertos.

Lo anterior aunado a un sistema de coordinación fiscal que utiliza las participaciones federales como un medio de control político de los estados y que no permite una verdadera autonomía tributaria para ellos, ya que por ejemplo en promedio

[236] Un caso muy representativo es el del Decreto 534 del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza es una prueba clara de lo anterior, pues el mismo encabezado del decreto se refiere al refinanciamiento: "Decreto por el que se autoriza al Estado de Coahuila de Zaragoza a contratar empréstitos para ser destinados al refinanciamiento de la deuda pública estatal a su cargo que se indica, y a celebrar las demás operaciones financieras y actos jurídicos que se señalan".

[237] http://www.proceso.com.mx/?p=317203 (Octubre, 2014)

los ingresos locales por concepto de impuestos representaron en promedio del año 199 a 2010 solo el 11% de sus ingresos.[238]

Un aspecto preocupante de esta deuda es que no existen datos concretos y confiables sobre el monto real de la deuda pública local de los estados y municipios, pues al cada uno manejar su propio concepto de deuda pública, los datos concretos no son comparables. Adicionalmente, no en todas las leyes de deuda pública local existe la obligación de llevar un registro de la misma y aunque esté, en algunos ordenamientos se maneja como voluntario el registro de cierto tipo de deuda, aunado a esta información la controla cada estado sin que haya un ente que la consolide.

5. Conclusiones

El manejo adecuado de la deuda pública con reglas constitucionales y legales claras permite una mayor inversión pública para el mejoramiento de los servicios públicos que puede prestar un gobierno.

En México a nivel federal se cuenta con un marco jurídico consolidado en materia de adquisición de deuda pública, que si bien es perfectible, por lo menos establece pesos y contrapesos suficientes, así como reglas sanas para su adquisición, administración y liquidación.

En tanto a nivel local, se perciben mayores deficiencias en el marco jurídico, la Constitución establece un marco jurídico desequilibrado que por un lado establece limitantes muy estrictas, como el destino de los recursos provenientes de endeudamiento y con quien se puede contratar, y por otro no establece ninguna directriz para que los gobiernos estatales dicten las reglas para adquirir dicho endeudamiento, con lo que

[238] Cancino Marco y Martha López, La deuda pública local, efecto, no causa, *Animal Político*, 17 de enero de 2013 en http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2013/01/17/la-deuda-publica-local-efecto-no-causa/ consultado en noviembre de 2014.

se origina que cada estado regule el tema de manera diferente y aislada, lo que no permite una comparación.

Esto aunado a la falta de pesos y contrapesos en las estructuras de gobierno locales y al manejo político discrecional de los recursos públicos federales participables a los estados, sienta las bases para que el manejo de la deuda pública local sea deficiente y genere crisis económicas importantes como ya se ha visto en algunos estados como Chihuahua.

Bibliografía

---, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/UNAM, México 2000.

Cancino, Marco y Martha López, La deuda pública local, efecto, no causa, *Animal Político*, 17 de enero de 2013 en http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2013/01/17/la-deuda-publica-local-efecto-no-causa/ (Noviembre, 2014)

Heilbroner, Robert L. y Lester C. Thurow, *Economía,* 7ª. Ed., Prentice Hall, México, 1987.

León Tovar, Soyla H, *Contratos mercantiles*, Oxford, México, 2004.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1995.

Legislación

COAHUILA. *Decreto 534 del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza* "Decreto por el que se autoriza al Estado de Coahuila de Zaragoza a contratar empréstitos para ser destinados al refinanciamiento de la deuda pública estatal a su cargo que se indica, y a celebrar las demás operaciones financieras y actos jurídicos que se señalan".

MÉXICO. *Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2014.

MÉXICO. *Código Civil Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928, última reforma publicada el 24 de diciembre de 2013

MÉXICO. Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto 1932, última reforma publicada el 13 de junio de 2014

MÉXICO. Ley del Mercado de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre del 2005, última reforma publicada 10 de enero de 2014

MÉXICO. Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 última reforma pública el 11 de agosto de 2014

Otras fuentes

SHCP. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y deuda pública*. Tercer Trimestre 2014, en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/14/Paginas/1er_Trimestre_2014.aspx (Noviembre, 2014)

http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm, (Noviembre, 2014)

Portal Electrónico *Transparencia Presupuestaria del Gobierno Federal*. En http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario (Octubre, 2014)

http://www.proceso.com.mx/?p=317203 (Octubre, 2014)