

CONSIDERACIONES JURÍDICAS EN TORNO A LA DEUDA NACIONAL EN EL MARCO DEL RÉGIMEN ACTUAL DE ESTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

Por FELIPE ALAMILLA RAMOS
y SERGIO CHAGOYA DÍAZ

RESUMEN: Este texto analiza la reforma constitucional del 2015 en materia de estabilidad y disciplina de las finanzas de las entidades federativas y los municipios, misma que se precisó con la Ley de Disciplina Financiera de abril de 2016. En el mismo se afirma que estos cambios constituyen un nuevo régimen financiero para el Estado Mexicano en su conjunto, y de manera específica para las entidades federativas y los municipios. Se contextualiza este nuevo régimen desde el marco constitucional y legal de la deuda pública, considerando tanto los imperativos normativos como la práctica en esta materia, la conceptualización de la deuda nacional y la deuda pública, el destino de los recursos derivados del endeudamiento y la diferencia entre la deuda pública y las obligaciones de pago plurianuales sujetas a la disponibilidad presupuestal. Finalmente, se establecen algunas consideraciones sobre los efectos prácticos y las precisiones que ha implicado la reforma financiera del Estado.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LA DEUDA DE LA NACIÓN. 2. LA DEUDA NACIONAL Y LA DEUDA PÚBLICA. 3. DESTINO. 4. OBLIGACIONES DE PAGO PLURIANUALES SUJETAS A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL. 5. RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE DEUDA. 6. ESTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS MEXICANOS. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El 26 de mayo de 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por virtud del cual se reformaron y adicionaron los artículos 25, 73 en sus fracciones VIII y XXIX-W, 79, 108, 116 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia tanto de estabilidad de las finanzas públicas, como de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas y los municipios (el “Decreto”). Dicho marco constitucional establece el principio de que

el Estado Mexicano debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas, incluyendo las conocidas como “sub-soberanas”, esto es de las entidades federativas y los municipios, así como del sistema financiero nacional, con el objetivo de generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo; todo ello como parte de la teleología del Derecho Constitucional Económico, contenida, entre otros preceptos, en el citado artículo 25 de la Carta Magna. Asimismo, un objetivo primordial de esa trascendente reforma constitucional fue disciplinar y ordenar a los gobiernos estatales y municipales en materia de contratación de deuda pública, para que utilicen este instrumento de política económica de manera responsable y con miras a un ordenado desarrollo y crecimiento de las entidades federativas; sustentado en la responsabilidad hacendaria al tiempo de asumir nuevos empréstitos y de reorganizar sus financiamientos existentes.¹

El objetivo de este nuevo marco constitucional puede resumirse empleando la descripción efectuada por Héctor Aguilar Camín:

Hay que suspender el mecanismo de traslado de fondos federales sin fiscalización efectiva a los gobiernos locales y poner frenos a la conducta fiscal de éstos. Los dineros venidos de la federación deben ser fiscalizados y aprobados en su gasto por la federación. Esto puede sonar a un centralismo retrógrado en detrimento del federalismo y los estados. Pero la situación actual es la de un federalismo simulado que reproduce y premia gobiernos irresponsables en detrimento de sus gobernados y de todo el país.”²

Tomando como fundamento las nuevas bases constitucionales establecidas en el Decreto, en el mes de abril de 2016 se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (la “Ley de Disciplina”), y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.³

Para la mejor comprensión de este nuevo régimen para el Estado Mexicano en su conjunto, y de manera específica para las entidades federativas y los municipios, es necesario contextualizarlo dentro del marco constitucional y legal de la deuda pública, considerando para ello tanto los imperativos normativos como la práctica en esta materia, la conceptualización de la deuda nacional y la deuda pública, el destino de los recursos derivados del endeudamiento y la diferencia entre la deuda pública y las obligaciones de pago plurianuales sujetas a la disponibilidad presupuestal.

- 1 Adicionalmente, el Decreto elevó al plano constitucional algunos conceptos y previsiones que ya se contemplaban en la Ley General de Deuda Pública (ahora Ley Federal de Deuda Pública).
- 2 AGUILAR CAMÍN, Héctor, Nocturno de la democracia mexicana, Revista NEXOS, México, Mayo 2016.
- 3 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016. Dicha Ley ya fue objeto de reforma mediante el Decreto publicado el 30 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

1. LA DEUDA DE LA NACIÓN

Nuestra Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión “*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*”. Mediante la Ley Federal de Deuda Pública (en adelante “LFDP”) el Congreso ha establecido tales bases y en las Leyes de Ingresos de la Federación (de manera colectiva “LIF”) fija anualmente los montos máximos de endeudamiento neto interno y externo.

La LFDP además de contemplar los empréstitos que sean contratados y las garantías que otorgue el Ejecutivo Federal, regula las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de las dependencias, entidades paraestatales y Empresas Productivas del Estado⁴ que integran la Administración Pública Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como del Gobierno de la Ciudad de México en virtud de su régimen financiero actual.⁵ Para llevar a cabo lo anterior, dicho ordenamiento legislativo⁶ establece la definición de financiamiento, señalando a la contratación, fuera o dentro del país, de créditos, préstamos o empréstitos derivados de:

- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos

4 Sobre la naturaleza y régimen especial de las Empresas Productivas del Estado véase ALAMILLA RAMOS, Felipe y RABASA KOVACS, Tania, *El impacto del petróleo en el desarrollo de México, la evolución de su marco constitucional y de Petróleos Mexicanos*, publicado en el número 39 de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, 2015.

5 Sin perjuicio de la aplicación del artículo 33 de la Ley de Disciplina, el cual dispone, entre otros requisitos, que los financiamientos de la Ciudad de México se contratarán con apego a lo aprobado por el Congreso de la Unión en la LIF y las directrices expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; teniendo además la obligación el gobierno de esta entidad federativa de reportar de manera trimestral al Congreso de la Unión sobre el estado que guarda su deuda pública.

6 Artículo 2º de dicha LFDP. Por su parte, la Ley de Disciplina define en su artículo 2º, fracción XI, al financiamiento como “*toda operación constitutiva de un pasivo, directo o contingente, de corto, mediano o largo plazo, a cargo de los entes públicos (que comprenden a los tres poderes, organismos autónomos y entes paraestatales de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios), derivada de un crédito, empréstito o préstamo, incluyendo arrendamientos y factorajes financieros o cadenas productivas, independientemente de la forma mediante la que se instrumente*”. Como puede apreciarse dicha definición parte de la LFDP, pero la “moderniza” en cuanto a los nuevos órganos del Estado y la posibilidad de incluir a las cadenas productivas, estableciendo “*numerus clausus*”, esto es, la posibilidad de considerar una obligación de pago a todo pasivo con independencia de la forma jurídica como se estructure, en tanto que el método de la fracción IV del artículo 2 de LFDP, deja a calificación posterior, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si dicho acto jurídico se considera “análogo” a los otros descritos en dicho precepto legal federal.

- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados,
- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

La conceptualización de deuda pública establecida en la LFDP adolece de ciertas imprecisiones en cuanto a técnica jurídica y de política legislativa;⁷ sin embargo, la previsión de las obligaciones derivadas de financiamientos a cargo de entes públicos federales no resulta contraria o en exceso a la atribución conferida por la Constitución, ya que el numeral 1o. de la fracción VIII antes citada comprende facultades complementarias pero distintas, a saber: i) Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación; ii) Aprobar esos mismos empréstitos, y iii) Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

En este sentido, el Constituyente no limitó el origen de la deuda nacional a los empréstitos que celebre y a las garantías otorgadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal y que sean aprobados, también contempló la posibilidad de que dicha deuda incorporara pasivos con un origen diverso, como los financiamientos asumidos por los entes públicos que conforman la Administración Pública Federal, cuyo reconocimiento y pago –al igual que en el caso de los empréstitos celebrados directamente por el Ejecutivo Federal– pueden autorizarse por el Congreso de la Unión en ejercicio de su facultad de “reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Asimismo, el que la LFDP sólo contemple obligaciones derivadas de actos jurídicos (empréstitos, garantías y, en general, financiamientos) no supone una restricción a la atribución más amplia conferida por el Constituyente al Congreso de la Unión, conforme a la cual éste podría, en aplicación directa del texto constitucional, reconocer y mandar pagar, como parte de la deuda nacional, otros pasivos, como los provenientes de hechos jurídico. Tal sería el caso de la deuda que se genera de un hecho jurídico proveniente de responsabilidad subjetiva del Estado o la asumida por la responsabilidad objetiva o de riesgo creado, la cual normalmente es prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación bajo el rubro de contingentes o imprevistos.⁸

Partiendo de la base de que las facultades relativas a la aprobación de los empréstitos y al reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional son propias del Congreso de la Unión, es de señalarse que la práctica en esta materia se ha alejado del mandato constitucional, ya que ha sido la Cámara de Diputados la que en forma exclusiva –salvo algunas excepciones⁹– ha ordenado los pagos de la deuda nacional, mediante

-
- 7 Véase ROCHA TORRES, Silvia Eugenia, *Perspectiva Constitucional de la Deuda Pública Federal*, en Problemas Actuales del Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2009.
- 8 Véase HAMDAN AMAD, Fauzi, *Aspectos Jurídicos de la deuda pública*, en Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, publicación de la H. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México, 2001.
- 9 Por ejemplo, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941; el Transitorio Octavo, fracción III, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario de 1999, y, en alguna medida, el

el Presupuesto de Egresos de la Federación. En efecto, ese órgano del Poder Legislativo, a través de su revisión de la Cuenta Pública, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación,¹⁰ ejerce –al menos en forma aparente– las facultades relativas tanto a la aprobación de los empréstitos y las garantías como al reconocimiento de la deuda nacional, volviendo nugatorio el mecanismo contenido en la fracción VIII, numeral 1o., del artículo 73 Constitucional, toda vez que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. En consecuencia, se trata de un procedimiento *ex post* que no abarca el análisis previo que debería dar sustento a la aprobación, reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional, mecanismo expreso contenido en el texto de la Constitución Federal, efectuándose por ende una práctica contraria al mismo, ya que parte del supuesto de que el pago de ese empréstito nacional ya ha sido efectuado, como si de una autorización *a priori* se tratase.

De esta suerte, la Cámara de Diputados mediante el uso de una facultad exclusiva que le confiere la Constitución,¹¹ viene determinando, efectuar los pagos correspondientes a la deuda nacional al evaluar “*los resultados de la gestión financiera*”, así como las cantidades de los egresos contenidas en las partidas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, contraviniendo una atribución constitucional a ser ejercida por el Congreso de la Unión (“*mandar pagar la deuda nacional*”), mediante ley o decreto en términos del artículo 70 de la Constitución, lo que sería además consistente con el mandato del artículo 126 Constitucional, que desde 1917 dispone: “*No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior*”.

En este mismo orden de ideas, aunque el citado artículo 126 menciona el Presupuesto, la aprobación de éste también es otra facultad exclusiva de la Cámara de Diputados,¹² por lo que en puridad constitucional solamente se deberían comprender en el mismo aquellos empréstitos que previamente hubiese ordenado amortizar el Poder Legislativo en su conjunto, esto es, ambas cámaras del Congreso de la Unión. De tal suerte, y complementando el debido funcionamiento de este mecanismo constitucional, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a ser enviado por el Presidente de la República a los diputados federales, únicamente debiese incluir la liquidación del endeudamiento público que anteriormente le hubiese autorizado el Poder Legislativo,

Transitorio Vigésimo Primero de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007, así como los Transitorios Tercero y Cuarto del Decreto de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley General de Deuda Pública de agosto de 2014.

10 Artículo 74, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Artículos 74, fracción VI, y 134, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12 Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ya sea a través de una ley o por un decreto, de manera que esas partidas concretas para el “pago de deuda nacional” conllevan un requisito de procedencia constitucional.

Por otra parte, el Congreso de la Unión autoriza mediante la LIF al Poder Ejecutivo Federal para, entre otros, contratar y ejercer, dentro del sistema y mercados financieros nacionales, así como en los del exterior, créditos, empréstitos y otras formas de disposición del crédito público, incluyendo la emisión de valores nacionales o extranjeros,¹³ en los términos de la LFDP y para el financiamiento de compromisos asumidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal, fijando el monto de endeudamiento neto interno y externo.

El artículo 10 de la LFDP prevé que el Congreso de la Unión, al aprobar la LIF correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, en el entendido de que el Ejecutivo habrá de informar inmediatamente al Congreso sobre el ejercicio de tal autorización. Esta previsión, en sus términos, podría devenir inconstitucional, ya que conllevaría la delegación al Ejecutivo de una atribución propia del Congreso, de manera que *ex ante* se aprobarían y reconocerían como deuda pública los montos adicionales de financiamiento que determinare el primero. No obstante, en la práctica el Congreso de la Unión ha ejercido tal disposición dentro de los parámetros constitucionales, autorizando en la LIF la contratación de obligaciones constitutivas de deuda pública por montos adicionales a los fijados para el endeudamiento neto interno y externo, respectivamente, siempre y cuando el importe del endeudamiento neto adicional sea equivalente al monto neto no ejercido de la cuenta correlativa –interna o externa–.¹⁴ Así, los montos

13 Tradición añeja en nuestro país dicho mecanismo de financiamiento, al respecto véase, entre otros: *Deuda externa de México. Bonos y tenedores de bonos 1824-1888*. Sección Obras de Historia, Deuda Externa de México. Fondo de Cultura Económica, México 2007, COSTELOE, Michael P., traducción Lucrecia Orensanz Escofet. Al respecto, dicho autor comenta “En 1824 y 1825 México obtuvo un préstamo de £6 400 000 en el mercado londinense mediante la venta de bonos generadores de interés. Se comprometió a pagar dividendos a los tenedores de estos bonos cuatro veces al año durante 30 años, al término de los cuales redimiría los bonos a la par. Las tasas de interés de 5 y 6% anuales eran atractivas y no fue difícil colocar los bonos en el mercado con una prima inicial sobre el precio de emisión acordado. Sin embargo, a los dos años, en octubre de 1827, México incumplió sus compromisos al dejar de enviar los fondos requeridos para el pago de dividendos. Durante los 60 años siguientes hubo varias renegociaciones, en las que México como deudor y los tenedores de bonos como acreedores trataron de encontrar un medio para cumplir los términos del contrato firmado. ...México no cumplió plenamente ninguna de estas promesas...El crédito mexicano en los mercados de capital europeos quedó destruido durante gran parte del siglo XIX.” Op. cit. pp. 367 a 369. En virtud de lo anterior, el nuevo régimen constitucional de estabilidad de las finanzas públicas y disciplina financiera, encuentra también un importante antecedente histórico.

14 De manera similar opera dicho mecanismo en materia de endeudamiento público, en otros sistemas constitucionales, por ejemplo el artículo 135.3 de la Constitución Española vigente señala: “3. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Admi-*

adicionales de endeudamiento no podrán implicar un incremento respecto del total neto autorizado para el ejercicio fiscal que corresponda.

2. LA DEUDA NACIONAL Y LA DEUDA PÚBLICA

Una vez identificados los extremos del enunciado inicial del numeral 1o. correspondiente a la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, y habiendo aclarado que la práctica en esta materia no ha respetado el sentido y ámbito competencial referente a la aprobación de los empréstitos y al reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional,¹⁵ es ahora oportuno precisar el significado de los conceptos “deuda nacional” y “deuda pública”,¹⁶ a efecto de determinar si son sinónimos o si uno se encuentra comprendido dentro del otro.

nistraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.” El primer enunciado de este precepto constitucional enuncia el principio de reserva de ley para la deuda pública, esto es, similar a nuestra fracción VIII del artículo 73, mediante un acto del Congreso de la Unión, se autoriza al Ejecutivo a contraer empréstitos. Sobre la crítica a la vigencia de dicho principio de reserva de ley y su interpretación moderna: “*es un precepto que mira al pasado...dejándole desprovisto de cualquier carácter extraordinario y la fijación de unos límites máximos de endeudamiento, límites que, además, deben ser adoptados con la flexibilidad que demande el mercado de capitales en cada momento. Somos conscientes de que, con esto, la reserva de ley en materia de Deuda pública prácticamente no existe. Pero nos parece que éste es el signo de los tiempos contra el que poco pueden hacer pruritos de corte exclusivamente formalista.*” vid *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, MARTÍN QUERALT, Juan, LOZANO SERRANO, Carmelo, TEJERIZO LOPEZ, José M. y CASADO OLLERO, Gabriel; Ed. Tecnos, 22ª edición, Madrid, 2011, pp. 54 y 55. Es de observarse que dicha crítica se refiere al texto de la Constitución Española del derogado artículo 135, ya que el mismo fue objeto de la segunda reforma constitucional promulgada (Boletín Oficial del Estado No. 233 de 27 de septiembre de 2011), para entre otros incorporar el principio de estabilidad presupuestaria; sin embargo la misma es vigente al mantenerse dicho principio de reserva de ley en el precepto constitucional reformado.

- 15 Opiniones concordantes, discordantes y diversas pueden consultarse en los destacados trabajos de: HAMDAN AMAD, Fauzi, *Aspectos jurídicos de la deuda pública, Teoría y Práctica* en Quórum, publicación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Número 10, año I, México, 1993; RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, 6ª ed. México, 1982; ROCHA TORRES, Silvia Eugenia (*Op. cit. supra*), y VAZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Fondo para la difusión del derecho, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.
- 16 En la doctrina española “*bajo el término Deuda pública se alude a los ingresos que obtienen los Entes públicos a cambio de una retribución (normalmente en forma de intereses) y de la obligación, en los supuestos más habituales, de devolver las cantidades recibidas una vez transcurrido cierto tiempo.*” MARTÍN QUERALT, Juan, LOZANO SERRANO, Carmelo, TEJERIZO LOPEZ, José M. y CASADO OLLERO, Gabriel; op. cit. p. 51. También se considera que la financiación de los entes públicos, constituye una actuación administrativa propia “*tendientes a obtener del mercado de capitales los efectivos que los poderes públicos precisan para atender a necesidades no cubiertas por los mecanismos tributarios ordinarios.*” *El Marco Público de la Economía de Mercado*, MARTÍN MATEO, Ramón, Ed. Thomson Aranzadi, 2ª Edición, Madrid 2003, p. 126.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emplea indistintamente los conceptos de Federación, Nación, República y Unión para referirse al Estado Federal Mexicano, de manera que por deuda nacional debe entenderse aquélla que se encuentra a cargo de la Federación, la cual debe ser contratada siguiendo los mecanismos constitucionales materia de este análisis. Por consiguiente, no se limita a la que tiene origen en los empréstitos contratados y garantías otorgadas por el Ejecutivo Federal, sino que también comprende la que derive de otros actos –o incluso hechos– cuyo reconocimiento sea determinado por el Congreso de la Unión. No obstante, en los trabajos tendentes a la aprobación de la LFDP se privilegió el empleo del concepto deuda pública, con la aparente intención, más didáctica que jurídica, de evitar una interpretación restrictiva conforme a la cual la deuda nacional sólo fuese la contratada directamente por el titular Poder Ejecutivo Federal y su administración pública centralizada,¹⁷ sino también las otras “entidades”¹⁸ listadas en el artículo 1º de la propia LFDP. Es de resaltar que dicho precepto legal no incluye a los distintos órganos autónomos constitucionales “nacionales” que se han venido sumando al sector público del Estado Mexicano durante los últimos años. Curiosamente, la Ley de Disciplina, en contrapartida, sí considera a los órganos autónomos estatales (quienes deben tener dicha característica conforme a las constituciones particulares de los Estados y su legislación secundaria) dentro de su ámbito de aplicación.

Así, para efectos de la LFDP por deuda pública debe entenderse la deuda nacional; es decir, la que corresponde a la Federación, ya sea que derive de las obligaciones contratadas por el Ejecutivo Federal o de las obligaciones que resulten de los financiamientos a cargo de los otros entes públicos previstos por la LFDP, e incluso de actos o hechos no previstos en la LFDP cuando el Congreso de la Unión así lo determine.

3. DESTINO

Por lo que respecta al destino de los recursos derivados del endeudamiento, a partir de 1946 la fracción VIII del artículo 73 Constitucional preveía que “... Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de

17 De acuerdo con el artículo 1º, fracción I, de la LFDP, son obligaciones constitutivas de deuda pública las que deriven de financiamientos contratados por el Ejecutivo Federal y sus dependencias; mientras que el artículo 3º dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia encargada de la aplicación de dicho ordenamiento, y en este sentido el artículo 4º establece ciertas facultades y obligaciones que corresponden al Ejecutivo Federal por conducto de la mencionada dependencia. En este contexto deben entenderse las alusiones al Ejecutivo Federal cuando en este trabajo se hace referencia al artículo 4º de la LFDP.

18 Se emplea el entrecomillado porque el concepto debe entenderse en un sentido amplio; es decir, no como referencia a las entidades paraestatales definidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino comprendiendo a los Poderes de la Unión, a los integrantes de la Administración Pública Federal y al Gobierno de la Ciudad de México.

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 29.¹⁹

Posteriormente, en virtud de las reformas constitucionales del 26 de mayo de 2015, se sustituyó la palabra “salvo” por el enunciado “o, en términos de la ley de la materia”, lo cual era innecesario; mientras que el concepto de “operaciones de conversión” fue reemplazado por el de “operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado”, lo que claramente obedeció a que la LFDP ya manejaba una hipótesis de mayor amplitud: “canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal”.

En cuanto al destino de la deuda, la LFDP en su artículo 4º, fracción I, establece que corresponde al Ejecutivo Federal “Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria”; mientras que en su fracción IV atribuye al propio Ejecutivo Federal la obligación de “Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público”.

En una interpretación integral, conforme a la cual la emisión de valores y la contratación de empréstitos son modalidades de los “financiamientos” que en términos de la LFDP pueden originar deuda pública, es posible concluir que la fracción IV desarrolla el concepto de “inversión pública productiva” que se menciona en la fracción I, como uno de los tres posibles destinos que señala esta última fracción, siendo finalidades diversas la de “refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal” y la de “regulación monetaria”, las cuales sólo serían posibles en la emisión de valores y la contratación de empréstitos por parte del Ejecutivo Federal y no en el caso de financiamientos a cargo de las demás “entidades” contempladas en el artículo 1º de la LFDP.

Por otra parte, la fracción V del artículo 4º de la LFDP regula un supuesto adicional, consistente en la deuda pública que deriva de la garantía del Gobierno Federal –otorgada por el Ejecutivo– respecto de “... operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros ...”, estableciendo que el destino de los créditos correspondientes será “... la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del cré-

19 Cabe destacar que en la exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal se hizo énfasis en que el gasto no debe ser cubierto con recursos obtenidos mediante crédito sino con los derivados de los impuestos.

dito y tengan las garantías adecuadas". Esta fracción precisa el destino que deberán tener los créditos a cargo de las demás "entidades" contempladas en el artículo 1º de la LGDP para poder gozar de la garantía del Gobierno Federal. La previsión constitucional expresa de las garantías que puede otorgar el Ejecutivo Federal sobre el crédito de la Nación fue incorporada por las reformas del 26 de mayo de 2015 a la fracción VIII del artículo 73.

Así, el destino de las obligaciones constitutivas de deuda pública puede resumirse conforme a lo siguiente:

- Los empréstitos (préstamos o créditos, incluyendo la emisión de valores) del Ejecutivo Federal deben destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos –lo que ha sido interpretado por el legislador como fines de inversión pública productiva–, salvo que se trate de:
 - a) Propósitos de regulación monetaria;
 - b) Operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda, las cuales deberán buscar el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público y, consecuentemente, realizarse bajo las mejores condiciones de mercado,²⁰ o
 - c) Requerimientos derivados de alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 Constitucional.
- Tanto los empréstitos del Ejecutivo Federal que tengan fines de inversión pública productiva como los financiamientos a cargo de las demás "entidades" contempladas en el artículo 1º de la LFDP, deben destinarse a proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o, como en el caso de las operaciones a que se refiere el inciso b) del punto anterior, que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. Este último supuesto es contrario al sentido del texto constitucional, ya que impone a las "entidades" distintas del Ejecutivo Federal una restricción mayor; mientras que en el caso de los empréstitos contratados por el Ejecutivo, el mejorar la estructura del endeudamiento público es una excepción al requisito de la inversión pública productiva, para los demás sujetos de deuda pública constituye un requisito adicional. A manera de ejemplo, si un financiamiento contratado por Petróleos Mexicanos tiene por objeto mejorar la estructura del endeudamiento público, en el cual tiene una participación relevante esta Empresa Productiva del Estado, deberá también acreditarse que los recursos se destinarán a proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social.

20 Hay que recordar que desde que el precepto constitucional refería a operaciones de conversión el legislador interpretó éstas como el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal.

- Tratándose de los financiamientos a cargo de las demás “*entidades*” contempladas en el artículo 1º de la LFDP, en caso de que requieran de la garantía del Gobierno Federal, además del destino señalado en el punto precedente se deberá contar con las garantías adecuadas.²¹

4. OBLIGACIONES DE PAGO PLURIANUALES SUJETAS A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Como se ha señalado, la deuda pública comprende las obligaciones de pago, directas o contingentes, que deriven de la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos que a su vez deriven de, entre otros actos jurídicos, la adquisición de bienes y la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

Así, para que las obligaciones de pago a plazos que deriven de contratos de adquisiciones, obras o servicios sean constitutivas de deuda pública se requiere que tales obligaciones conlleven la asunción de un financiamiento (crédito, empréstito o préstamo). En caso de no asumirse tal financiamiento, las obligaciones de pago se encontrarán sujetas a la disponibilidad presupuestal correspondiente en términos de lo dispuesto por el artículo 126 Constitucional.

En el contexto de la disponibilidad presupuestal, conforme al artículo 74, fracción IV, de la Constitución, la Cámara de Diputados puede autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; en el entendido de que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subcuentos Presupuestos de Egresos.

El artículo 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en adelante “*LFPRH*”) establece que los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal, siempre que cumplan ciertos requisitos y cuenten con la autorización correspondiente –de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de dependencias, y en el caso de entidades del titular de éstas–. Conforme al artículo 32 de la LFPRH, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de la propia Ley. En estos casos, los compromisos exceden-

21 El artículo 49 de la Ley de Tesorería de la Federación establece que en los casos de otorgamiento de garantías y avales a cargo del Gobierno Federal, previstos en las leyes aplicables, la intervención de la Tesorería consistirá en suscribir, de manera conjunta con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, los documentos que amparen las garantías y avales, así como promover, cuando proceda, la cancelación de dichas obligaciones o hacer efectivas las contragarantías que, en su caso, se hubieren pactado.

tes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

Asimismo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, hasta por el monto que proponga el Ejecutivo Federal como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año de que se trate y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En concordancia con lo anterior, y por lo que respecta a los contratos de servicios, la Ley de Asociaciones Público Privadas (en adelante “LAPP”) en su artículo 24 establece que el gasto público federal que, en su caso, sea necesario para el desarrollo de los proyectos previstos en dicha Ley se ajustará a las disposiciones de la LFPRH, al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, previendo que los compromisos presupuestarios futuros que, en su caso, llegaren a originar los proyectos de asociación público-privada, serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal, así como que para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la programación y los requerimientos financieros del sector público, elaborará una estimación del monto máximo anual del gasto programable para tales proyectos.

Adicionalmente, la LAPP dispone que los proyectos de asociación público-privada que involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación serán analizados y, en su caso, autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, durante el ejercicio fiscal de que se trate, debiendo ajustarse al monto máximo anual del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados. La citada Comisión Intersecretarial determinará la prelación para la inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de ejecución. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remitirá los proyectos a la Cámara de Diputados para someterlos a la consideración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual deberá emitir resolución en un plazo no mayor a treinta días naturales, y en caso de que no resuelva en dicho plazo los proyectos se entenderán aprobados.

En términos de lo dispuesto por la fracción II, incisos g) y ñ), del artículo 41 de la LFPRH, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se deberán incluir, en capítulos específicos, las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, así como las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura que se hayan aprobado en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución.

5. RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO EN MATERIA DE DEUDA

Con motivo de las reformas constitucionales en materia de energía de diciembre de 2013 y de la promulgación de la legislación secundaria relativa en agosto de 2014, Petróleos Mexicanos (en adelante “PEMEX”) y la Comisión Federal de Electricidad (en adelante “CFE”) se transformaron en Empresas Productivas del Estado; una nueva modalidad de órgano del Estado que, en una clara tendencia evolutiva de nuestro derecho administrativo, forma parte de la Administración Pública Federal sin tener el carácter de entidad paraestatal.²² Por lo que respecta al régimen especial en materia de deuda que se establece en la Ley de Petróleos Mexicanos (en adelante “LPM”) y en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad (en adelante “LCFE”), y, a propósito de ello a lo expuesto en torno a la fracción II del artículo 2º de la LFDP, conforme al Transitorio Vigésimo del Decreto de reformas constitucionales²³ las Empresas Productivas del Estado contarán con autonomía presupuestal y estarán sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apruebe el Congreso de la Unión, gozando de un régimen especial en las materias: de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; presupuestaria; de deuda pública, y de responsabilidades administrativas, así como en las demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto.

A diferencia de la autonomía presupuestal, en donde el mandato del Constituyente Permanente se tradujo en que las Empresas Productivas del Estado sólo se encuentran sujetas a lo establecido en sus leyes respectivas, no resultándoles aplicable la LFPRH,²⁴ en materia de deuda sí les es aplicable la LFDP, lo cual no es incongruente si se atiende al marco constitucional y legal actual de dicha materia y a que las Empresas Productivas del Estado son parte de la Administración Pública Federal. Las disposiciones que el Poder Legislativo establece en las leyes orgánicas de las Empresas Productivas del Estado, en cuanto normas especiales derogatorias del principio general, tienen prevalencia respecto de las contenidas en la LFDP, siempre y cuando en ello no contraven- gan lo previsto por la Constitución.

En este contexto, en el régimen especial de PEMEX y la CFE destaca lo dispuesto por las fracciones I del artículo 106 de la LPM y del artículo 109 de la LCFE, respectivamente, dado que la propuesta global de financiamiento que aprueben sus respectivos Consejos de Administración debe ser incorporada en sus términos en un apartado específico de la iniciativa de LIF, siendo también relevante, aunque acotada, la pre-

22 Véase ALAMILLA RAMOS, Felipe y RABASA KOVACS, Tania, *El impacto del petróleo en el desarrollo de México, la evolución de su marco constitucional y de Petróleos Mexicanos*, publicado en el número 39 de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, 2015.

23 Publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

24 En el último párrafo del artículo 5º de dicho ordenamiento se establece que: “Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes”.

visión de la fracción II de cada uno de los citados artículos, conforme a la cual, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dichas Empresas Productivas del Estado podrán contratar los financiamientos internos y externos que requieran para sí y sus empresas productivas subsidiarias; sin embargo, la fracción VI prevé que se acordará con la mencionada dependencia la calendarización de las operaciones de financiamiento, cuidando que no se incremente el costo de financiamiento del resto del sector público, o que se reduzcan las fuentes de financiamiento del mismo; mientras que en el caso de operaciones adicionales o que modifiquen las acordadas, se deberá dar aviso dicha Secretaría y ésta podrá ordenar que se posponga la operación cuando pueda incrementarse el costo del sector o se reduzcan sus fuentes.

A propósito del régimen especial, por lo que respecta a las materias de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, como se ha señalado, en términos de la fracción II del artículo 2º de la LFDP no basta que el pago de las obligaciones relativas se pacte a plazos sino que necesariamente debe existir el componente de financiamiento –aunado a los requisitos sobre el destino que ya han sido mencionados–; de lo contrario, dichos pagos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de cada ejercicio. Tratándose de las Empresas Productivas del Estado, los artículos 102 de la LPM y 104 de la LCFE, en sus respectivas fracciones II e incisos c), establecen que los Consejos de Administración de PEMEX y de la CFE, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobarán el presupuesto correspondiente a los programas y proyectos de inversión de cada empresa, en el entendido de que los proyectos cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal serán incluidos, según corresponda, en los capítulos específicos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación relativos a los compromisos y a las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión, a que se refieren, respectivamente, los incisos g) –previsiones de gasto que correspondan a compromisos plurianuales– y ñ) –erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura– de la fracción II del artículo 41 de la LFPRH.

6. ESTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Con anterioridad a las reformas constitucionales de mayo de 2015 contenidas en el Decreto, la deuda pública de los estados y los municipios –competencia exclusiva y excluyente de las propias entidades federativas– se encontraba solamente sujeta a dos restricciones generales en la Constitución General de la República: i) la prohibición de asumir obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o denominadas en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, y ii) contraer obligaciones de pago y empréstitos de cualquier índole únicamente si tienen como destino inversiones públicas productivas.²⁵ Por virtud del Decre-

25 Antes de la publicación del Decreto, dicho concepto fue debatido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciéndose parámetros jurisprudenciales para definirlo. La Ley de Disciplina en

to se incluyeron al texto constitucional restricciones adicionales, confiriendo además una serie de facultades a la Federación en esta materia que era de exclusiva competencia de esos otros niveles de gobierno, y se añadió como destino de estos empréstitos públicos su refinanciamiento o reestructura,²⁶ cuya constitucionalidad se ponía en duda dada la redacción anterior del artículo 117, fracción VIII de la Constitución General de la República.

Por lo que respecta al Congreso de la Unión, algunas de estas nuevas atribuciones en materia de deuda pública estatal y municipal, consistieron en: i) legislar en materia de responsabilidad hacendaria para los estados, la Ciudad de México y los municipios, con base en el principio de “estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”, consignado en el artículo 25 constitucional; ii) que en dicha legislación se contengan límites respecto del tope de endeudamiento de los estados y municipios; iii) fomentar que con la legislación de la materia se cuente con transparencia al tiempo de contratar créditos por parte de las entidades federativas y los municipios, y iv) permitir a la Auditoría Superior de la Federación revisar el destino de los recursos que otorgue el gobierno federal respecto de la deuda estatal y municipal.

En el caso de las entidades federativas y municipios, el Decreto pretende contribuir a: i) limitar que la deuda pública se contraiga sólo para financiamientos de un adeudo anterior y para dar garantías respecto al endeudamiento municipal, así como para la realización del análisis de los términos y condiciones de los empréstitos, incluyendo sus garantías, para asegurar las mejores condiciones en su contratación; ii) que se asuma mayor responsabilidad por parte de servidores públicos sobre este tema; iii) que el monto máximo de los empréstitos deba ser autorizado por las legislaturas locales, mediante un quórum reforzado en el otorgamiento de las mismas; iv) regular el plazo de liquidación de los préstamos antes de que termine el periodo de gobierno, para evitar que un endeudamiento masivo del estado no impacte a la siguiente administración, y v) mantener informado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal sobre todos

su artículo 2, fracción XXV, tomó parte de dicha tradición y zanjó esta cuestión, definiendo a la inversión pública productiva como *“toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, cuya finalidad específica sea: (i) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (ii) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de mobiliario y equipo de administración, mobiliario y equipo educacional, equipo médico e instrumental médico y de laboratorio, equipo de defensa y seguridad, y maquinaria, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, o (iii) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable”*.

- 26 La Ley de Disciplina (artículo 2, fracciones XXXIV y XXXIV) dentro de su función de desarrollo del precepto constitucional, distingue ambos conceptos, la reestructura como la celebración de actos jurídicos modificatorios de empréstitos públicos y el refinanciamiento como el contraer nuevos pasivos para la amortización total o parcial de financiamientos previamente celebrados.

los préstamos contratados, permitiéndoles un mayor control sobre la deuda pública “sub-soberana” vigente.

Adicionalmente, en el artículo tercero transitorio del Decreto del Constituyente, reiterado en el también artículo tercero transitorio de la Ley de Disciplina, se fijó un plazo de 180 (ciento ochenta) días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Disciplina, para que las legislaturas locales “armonizaran” sus legislaciones de deuda pública a dicho ordenamiento promulgado por el Congreso de la Unión. Es decir, los poderes legislativos de las entidades federativas y, en la medida conducente de las facultades normativas de los Municipios; debieron ajustar sus órdenes jurídicos locales para cumplir con los lineamientos de una ley “marco federal”.

En efecto, aunque por una parte se dio entrada una “intervención federal” en la materia, por otra parte se robustecieron las atribuciones de las legislaturas locales, quienes deben autorizar por mayoría calificada los montos máximos para la contratación de la deuda pública local, previo análisis de las mejores condiciones del mercado, del destino y la capacidad de pago, y, en su caso, del otorgamiento de garantías o el establecimiento de la fuente de pago. Adicionalmente, siempre y cuando no se rebasen los límites máximos y las condiciones que establezca el Congreso de la Unión, las entidades sub-soberanas podrán contratar obligaciones para cubrir necesidades de corto plazo, las que deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En la Ley de Disciplina, el Congreso estableció las bases generales para que las entidades federativas y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales podrán afectar sus participaciones federales;²⁷ los términos en que deberán inscribir y publicar en el Registro Público Único²⁸ la totalidad de su deuda pública; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda,²⁹ así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.³⁰

Adicionalmente, reiteramos que con base en el principio constitucional económico incorporado mediante el Decreto en el segundo párrafo del artículo 25 de nuestra Carta Magna –el Estado en sentido amplio debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo–, dicho imperativo se particularizó en el caso del

27 Título Tercero, Capítulo I de los artículos 22 al 29 de la Ley de Disciplina.

28 Artículos 2, fracción XXVI, y 25 y en el Título Tercero, Capítulo VI, de los artículos 49 al 57 de la Ley de Disciplina.

29 Título Tercero, Capítulo V, que comprende de los artículos 43 al 48 de la Ley de Disciplina.

30 Adicionalmente, el numeral 4o. de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional faculta al Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, para analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías.

Congreso de la Unión, con la facultad de expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los estados, los municipios y la Ciudad de México, esto es, la Ley de Disciplina.

Como se ha señalado, la deuda nacional corresponde a la deuda de la Federación, no a la deuda pública de los estados y los municipios (regulada por el Decreto, la Ley de Disciplina y las legislaciones promulgadas por sus congresos locales), por lo que dicha deuda “sub-nacional” sólo podrá ser considerada deuda nacional cuando cuente con la garantía –obligación solidaria– del Gobierno Federal o en el evento de que el Congreso de la Unión, en aplicación directa de su facultad para reconocer y mandar para la deuda nacional, determinara dar ese carácter a tales obligaciones de pago.

En relación con la garantía del Gobierno Federal, la Ley de Disciplina dispone que los estados y los municipios deberán convenir con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los límites de endeudamiento, así como afectar participaciones federales suficientes y establecer un vehículo específico de pago, lo cual también deberá acordarse en los correspondientes instrumentos contractuales con la citada Dependencia Federal. La celebración de estos convenios deberá ser autorizada por las legislaturas locales respectivas, y en caso de contemplar deuda pública municipal o paramunicipal también por los ayuntamientos participantes, requiriéndose en este último supuesto del aval de la entidad federativa correspondiente. En ningún momento el saldo de la deuda estatal garantizada podrá exceder el 3.5% (tres punto cinco por ciento) del Producto Interno Bruto nominal nacional determinado para el ejercicio fiscal anterior por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En efecto, como lo señala Héctor Aguilar Camín³¹, el nuevo régimen de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios puede parecer propio de un sistema centralista y no del federalista que establece nuestra Constitución; sin embargo, el mismo encontró su justificación en los graves abusos cometidos en épocas recientes y actuales por distintos gobernadores, presidentes municipales y funcionarios públicos locales en la contratación de empréstitos, así como en la comisión de ilícitos y desvíos de estos recursos públicos, vulnerando flagrantemente los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal suerte, que esta “injerencia” de la Federación en materia de finanzas públicas locales encuentra su razón de ser en el justificado hartazgo ciudadano frente a este ejercicio indebido de las atribuciones constitucionales en la materia por parte de muchos funcionarios de los Estados y Municipios mexicanos.

Por otra parte, este nuevo régimen encuentra su soporte en el nuevo principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, contemplado por la misma reforma constitucional plasmada en el Decreto, robustece en nuestra opinión y es coherente con la rectoría económica del Estado y la atribución de regulación de las acti-

31 *Op.cit.*

vidades que demande el interés general, a fin de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; todos los cuales son normas fundamentales de nuestro Derecho Constitucional Económico.

CONCLUSIONES

1. Tanto la aprobación de los empréstitos como el reconocimiento y orden de pago de la deuda nacional son facultades del Congreso de la Unión. No obstante ello, salvo algunas contadas excepciones, tales facultades han sido indebidamente ejercidas por la Cámara de Diputados a través del uso de las facultades exclusivas de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la revisión de la Cuenta Pública, alejándose la práctica política en esta materia del mecanismo constitucional, no sólo respecto del ámbito competencial sino también en cuanto a la lógica y *ratio iuris* del procedimiento determinado por el Constituyente.
2. Para efectos de la LFDP por deuda pública debe entenderse la deuda nacional; es decir, la que corresponde a la Federación, ya sea que derive de las obligaciones contratadas por el Ejecutivo Federal o de las obligaciones que resulten de los financiamientos a cargo de los otros entes públicos previstos por la LFDP, e incluso de actos o hechos no previstos en la LFDP cuando el Congreso de la Unión así lo determine. Por lo tanto, la práctica coloquial de denominar a la deuda pública de las entidades federativas y municipios como “sub-nacional” o “sub-soberana” no parece inadecuada.
3. Con excepción de la regulación monetaria y del supuesto del artículo 29 Constitucional, la legislación federal en materia de deuda introdujo conceptos de mayor amplitud respecto de aquéllos que la Constitución establece como posibles destinos de los recursos obtenidos por el endeudamiento; conceptos que, posteriormente, en mayo de 2015, serían incorporados al texto constitucional, sustituyéndose el concepto de operaciones de conversión por la previsión de operaciones de refinanciamiento o reestructura bajo las mejores condiciones de mercado.
4. La Cámara de Diputados puede autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la LFPRH y en la LAPP, así como en las leyes de PEMEX y de la CFE por lo que respecta a estas Empresas Productivas del Estado. Las erogaciones correspondientes deberán incluirse en un apartado específico de los Presupuestos de Egresos y tendrán una prelación y orden de ejecución determinados, pero en todo caso deben sujetarse a la disponibilidad presupuestal de cada ejercicio.

5. Las obligaciones de pago a plazos que deriven de contratos de adquisiciones, obras o servicios, sólo serán constitutivas de deuda pública si conllevan la asunción de un financiamiento (crédito, empréstito o préstamo), en caso contrario se encontrarán sujetas a la disponibilidad presupuestal anual.
6. PEMEX y la CFE, así como sus empresas productivas subsidiarias, se encuentran sujetas a la LFDP; no obstante, las disposiciones en materia de deuda establecidas tanto en la LPM como en la LCFE, en cuanto normas especiales, tendrán prevalencia respecto de las contenidas en la LFDP, siempre y cuando ello no contravenga lo dispuesto por la Constitución. De acuerdo con el régimen especial de las Empresas Productivas del Estado, los Consejos de Administración de éstas, sin requerir autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobarán los programas y proyectos de inversión respectivos, en el entendido de que los proyectos cuya ejecución comprenda más de un ejercicio fiscal serán incluidos, según corresponda, en los capítulos específicos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación relativos a los compromisos plurianuales y a las erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura.³²
7. El régimen de la Ley de Disciplina para las entidades federativas y los municipios encuentra un claro y sólido fundamento en varios de los principios del Derecho Constitucional Económico, así como en la realidad política y social de nuestras entidades “sub-soberanas”. La estabilidad de las finanzas públicas para todos los niveles de gobierno, incluyendo el federal, es un lineamiento constitucional coherente con la responsabilidad hacendaria y con el sano manejo de los recursos públicos, de tal suerte que los nuevos “controles” de la Federación y de los Congresos Locales en la deuda “sub-nacional” contenidos en la Ley de Disciplina resultan convenientes para instrumentar dichos principios constitucionales.
8. La deuda pública de las entidades federativas y los municipios sólo podrá considerarse deuda nacional si cuenta con la garantía –obligación solidaria– del Gobierno Federal o si el Congreso de la Unión determinara reconocerla como tal. Tratándose del primer supuesto tanto los límites de endeudamiento –que en ningún caso podrá exceder el 3.5% (tres punto cinco por ciento) del Producto Interno Bruto nominal nacional para el ejercicio anterior– como la afectación de participaciones federales suficientes y el vehículo específico de pago deberán convenirse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requiriéndose el aval de la entidad federativa correspondiente para la participación de los municipios, y en el entendido de que la celebración de tales convenios deberá ser autorizada por las legislaturas locales y, en su caso, por los ayuntamientos respectivos.

32 Sobre la aplicabilidad de la LAPP a las Empresas Productivas del Estado véase ALAMILLA RAMOS, Felipe y RABASA KOVACS, Tania (*Op. cit. supra*).

FUENTES DE CONSULTA

Aguilar Camín, Héctor, *Nocturno de la democracia mexicana*, Revista NEXOS, México, Mayo 2016.

Alamilla Ramos, Felipe y Rabasa Kovacs, Tania, *El impacto del petróleo en el desarrollo de México, la evolución de su marco constitucional y de Petróleos Mexicanos*, publicado en el número 39 de la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, México, 2015.

Costeloe, Michael P., *Deuda externa de México. Bonos y tenedores de bonos 1824-1888*. Traducción de Lucrecia Orensanz Escofet, Sección Obras de Historia, Deuda Externa de México, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Hamdan Amad, Fauzi, *Aspectos Jurídicos de la deuda pública*, en Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, publicación de la H. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México, 2001.

— *Aspectos jurídicos de la deuda pública, Teoría y Práctica* en Quórum, publicación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Número 10, año I, México, 1993.

Martín Mateo, Ramón, *El Marco Público de la Economía de Mercado*, Ed. Thomson Aranzadi, 2ª Edición, Madrid 2003.

Martin Queralt, Juan et. al., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Ed. Tecnos, 22ª edición, Madrid, 2011.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Ed. Porrúa, 6ª edición, México, 1982.

Rocha Torres, Silvia Eugenia, *Perspectiva Constitucional de la Deuda Pública Federal*, en Problemas Actuales del Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2009.

Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, Fondo para la difusión del derecho, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.