

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SENADOR MARIO DELGADO CARRILLO EN EL DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS**

**SEN. JOSÉ FRANCISCO YUNES ZORRILLO**  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**P R E S E N T E**



H. CÁMARA DE SENADORES  
COMISIÓN DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO

12 DIC 2017

HORA: 11:25

El suscrito **Senador Mario Delgado Carrillo** integrante de la LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 207 del Reglamento del Senado de la República, formulo el presente **VOTO PARTICULAR**, en razón de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Antecedentes**

**1.1. Reforma Constitucional (26/may/15)**

El 26 de mayo de 2015, se reformó la Constitución Federal para establecer medidas en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios:

<b>Disposición Constitucional</b>	<b>Avance</b>
Facultad del Congreso Federal para emitir Ley en materia de	La Ley de Disciplina Financiera se emitió 26 de abril de 2016

<p>endeudamiento de <b>Entidades Federativas y Municipios</b></p>	
<p>Obligación de todos los órdenes de gobierno para inscribir y publicar en Registro Único, todos sus empréstitos y obligaciones de pago</p>	<p>Se publica en el sitio de internet de la SHCP: <a href="http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/">http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/</a></p>
<p>Establecimiento de un <b>Sistema de Alertas</b> sobre el manejo de las deudas.</p>	<p>El sistema debía publicarse el 1o de abril de 2017. <b>El sistema se lanzó el 30 junio de 2017, pero incompleto. Solo se publicó la información de los Estados.</b></p>
<p>Se mandató una <b>Comisión Bicameral</b> para analizar la sustentabilidad de las finanzas públicas de los Estados y Municipios</p>	<p>El 29 de abril y 6 de octubre de 2016, la Cámara de Diputados y de Senadores designaron a los miembros de la Comisión. Sin embargo, <b>la Comisión no se ha instalado formalmente.</b> <b>Existe conflicto entre las Cámaras por la Presidencia de la Comisión. Incluso esto llevó a la Cámara de Diputados a presentar una Controversia Constitucional contra el Senado por la designación de la presidencia de la Comisión. La Controversia fue desechada por haber sido presentada fuera de tiempo.</b></p>
<p>Facultad de la <b>Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar las garantías que otorgue el Ejecutivo Federal</b> sobre los empréstitos de los Estados y Municipios, así como el <b>destino y ejercicio de los recursos de dichos empréstitos.</b></p>	<p>En la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF auditó a la SHCP la ejecución de las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera. <b>La ASF recomendó a la SHCP emitir un Reglamento de la Ley que incluya por lo menos 15 parámetros para el cumplimiento e implementación que hoy no existen.</b></p>
<p>Deuda para inversión</p>	<p>Aplicable a cada caso concreto.</p>

<p>pública y re-financiamiento, bajo las mejores condiciones del mercado. Así como las modalidades para la contratación por licitación pública.</p>	
<p><b><u>Prohibición de destinar deuda estatal y municipal a gasto corriente</u></b></p>	<p>Aplicable a cada caso concreto.</p>
<p>Deuda de corto plazo debe liquidarse antes de los 3 meses del término del mandato y no se puede contratar más durante esos 3 meses.</p>	<p>Aplicable a cada caso concreto.</p>
<p><b>180 días</b> a partir de la Ley reglamentaria para que los <b>Congresos Locales</b> adecuen la <b>normatividad local</b></p>	<p>La fecha límite fue el 26 de octubre de 2016.</p> <p>De acuerdo con el Centro de Estudios de las finanzas públicas de la Cámara de Diputados,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>20 entidades han cumplido razonablemente con la armonización,</b></li> <li>• <b>11 han cumplido parcialmente;</b> y</li> <li>• <b>Solo Baja California ha incumplido con la armonización.</b></li> </ul>
<p><b>60 días</b> naturales a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional para que las <b>entidades y municipios informen</b> al Congreso y Ejecutivo Federal <b>sobre los empréstitos y obligaciones de pago vigentes.</b></p>	<p><b>Se incumplió el plazo.</b> Al 26 de julio de 2015, <b>no se habían hecho públicas todas las deudas</b> de municipios y estados.</p> <p><b><u>El informe se entregó al Congreso el 9 de marzo de 2016,</u></b> 8 meses después del plazo establecido en la Constitución.</p>

## **1.2. Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios fue emitida el 27/abr/16**

Ahora se plantea reformar esta Ley:

El dictamen **se aprobó por la Cámara de Diputados el jueves 16 de noviembre** de 2017; con 317 votos a favor, 38 en contra y 2 abstenciones. **El único partido que votó en contra fue MORENA.**

Se dictaminó una iniciativa presentada por el PRI, PAN y PRD apenas el 19 de octubre de 2017, es decir, un poco más de un mes para dictaminar esta propuesta.

Como se recuerda, la reforma constitucional del 26 de mayo de 2015 en materia de Responsabilidad Hacendaria, introdujo la creación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFyM), en la que se establecen los principales ejes rectores:

- **Reglas de disciplina presupuestaria,**
- **Realizar la contratación de deuda en las mejores condiciones financieras y con destinos específicos a inversión pública productiva,**
- **Contar con un Registro de la totalidad de los Financiamientos y Obligaciones de los Entes Públicos a través del Registro Público Único,**
- **Realizar evaluaciones periódicas del nivel de endeudamiento mediante el Sistema de Alertas, y**
- **En su caso otorgar el aval del gobierno federal para que los estados cuenten con deuda Estatal Garantizada.**

En la iniciativa y en el dictamen se señala que no se trata de flexibilizar la disciplina financiera, sino de ajustar la ley para alcanzar mejores condiciones de contratación de deuda y de manejo equilibrado de las finanzas públicas locales.

En el dictamen la Comisión de Hacienda de Diputados señala lo siguiente:

***“... como producto de la crisis económica de 2008, el gasto federalizado se redujo en más de 90 mil millones de pesos, por lo que las entidades federativas se valieron de su capacidad de endeudamiento para compensar la disminución de transferencias federales. No obstante, en sólo tres años la deuda pública local se duplicó, lo que hizo pensar que algunos estados hicieron un uso irracional del instrumento financiero.”***

Y sobre la conveniencia de las reformas solo se limita a decir:

***“es importante que se actualice la legislación en la materia luego de un periodo de vigencia que permita hacer un diagnóstico de los avances y carencias de la regulación, a fin de armonizar los preceptos normativos con la realidad y necesidades de la Federación, las entidades federativas y los municipios del país. Por lo que la Comisión que suscribe considera oportunas las propuestas de la iniciativa en análisis para garantizar la operatividad de la reforma constitucional antes mencionada.”***

Sin embargo, en el propio dictamen no existe ningún análisis acerca del cumplimiento de las diversas obligaciones que se obligaron desde la reforma constitucional. Es más, esta reforma se hace exclusivamente en un contexto electoral para flexibilizar las reglas de ejercicio de los recursos públicos, simulando -desafortunadamente- que es para atender las consecuencias de los sismos de septiembre pasado.

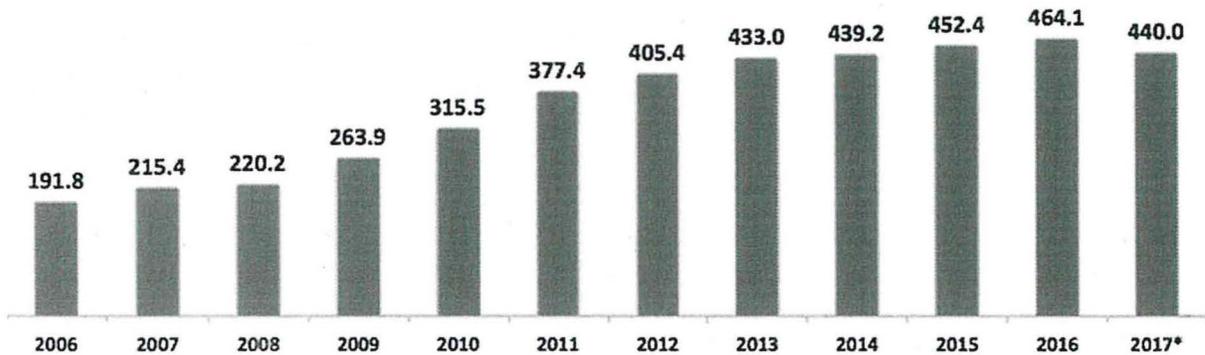
## **2. ¿Cómo han cambiado los niveles de deuda desde que se emitió la LDFEFyM en 2016?**

Para junio de 2016, el reporte sobre el Financiamiento a Entidades Federativas, Municipios y Entes Públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indicaba que el monto de endeudamiento era de 529,718.6 millones de pesos, que en términos reales representaban 432,370.4 millones de pesos. Un año después, este monto ascendió a 564,224.5 millones de pesos, que representaban 439,975 millones de pesos en precios constantes.

En una comparación prematura sobre los efectos de la ley, vemos que el monto de deuda en los primeros 12 meses de entrada en vigor de la LDFEFM no ha logrado que disminuya de manera significativa el nivel de endeudamiento (de junio de 2016 a junio de 2017). Por el contrario, **en términos reales el monto creció 1.8 por ciento durante el primer año de entrada en vigor de la LDFEFyM.**

En una comparación de largo plazo, vemos que el monto total sigue aumentando en términos reales. El pico más alto registrado fue en diciembre de 2016 con 464,099 millones de pesos. En junio de 2017 el monto registrado es de 439,975 millones de pesos, aunque es menor, no es posible compararlo con 2016 o decir que ha disminuido, **pues aún queda por registrar la otra mitad del año.**

**FINANCIAMIENTOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS,  
MUNICIPIOS Y SUS ENTES PÚBLICOS**  
(miles de millones de pesos, base 2010)



\* Los datos de cada año son el registro de diciembre, solo para 2017 los datos son hasta junio.  
Fuente: SHCP

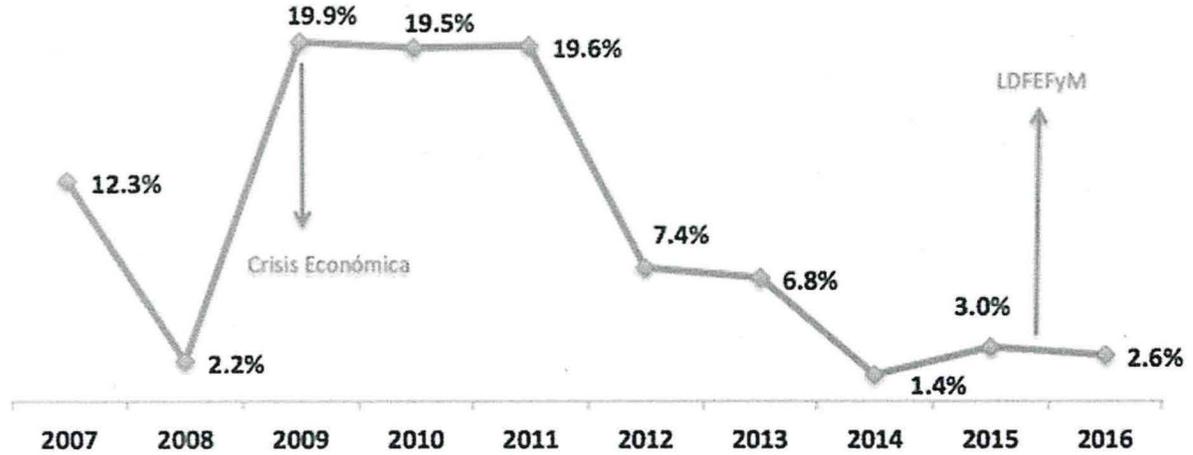
**En valores reales, con base en pesos del 2010, la deuda de Estados, Municipios y Entes Públicos es de 440 mil millones de pesos, que significa prácticamente el doble de deuda que presentaban antes de la crisis de 2009. En 2008, este monto era de 220.2 millones en cifras constantes.**

Sin embargo, a pesar de que el monto continua en aumento, no podemos soslayar que las tasas de crecimiento son cada vez menores, aunque esto no se lo podemos atribuir necesariamente a las reformas.

El impacto de la crisis económica se reflejó en la tasa de crecimiento real del financiamiento a Estados, Municipios y Entes Públicos. En 2009 el aumento real fue cercano al 20 por ciento, esta tendencia de altas tasas de crecimiento comenzó a bajar hasta 2012. Los niveles de bajo crecimiento en la deuda se vieron hasta 2014.

Por otro lado, el incremento en el nivel de deuda no necesariamente se debe a la falta de recursos por parte de la federación, pues en los últimos años, al menos en la presente administración las participaciones y transferencias federales a las entidades (Ramo 28 y 33) han incrementado en términos reales 17% y 12% respectivamente.

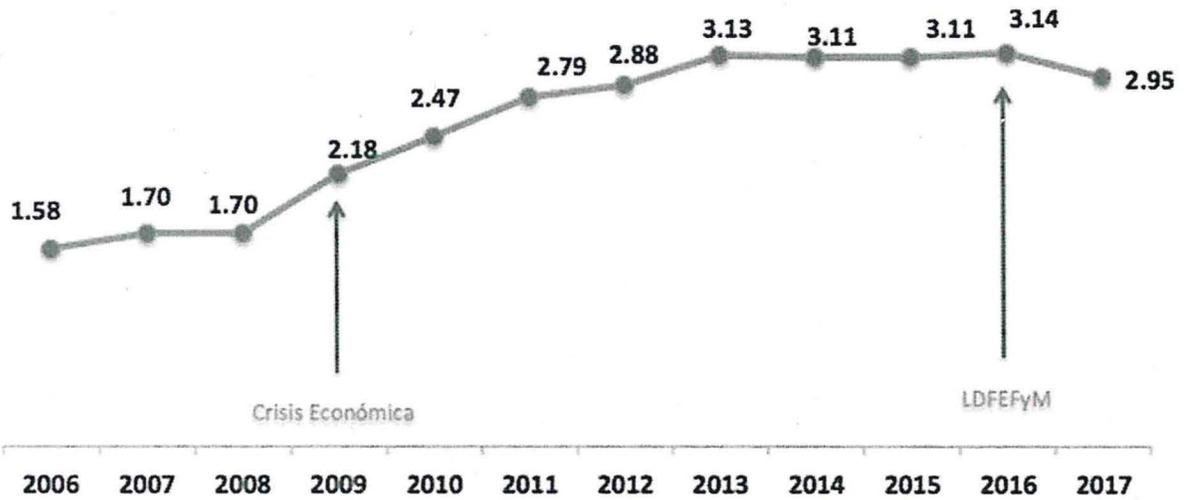
**Tasa de crecimiento real anual del  
Financiamientos de Entidades Federativas,  
Municipios y sus Entes Públicos**



Fuente: SHCP

El monto de financiamiento a junio de 2017 de 564,224.5 millones de pesos corrientes, representa el 2.9 por ciento del PIB nacional y el 78.8% de las participaciones de los Estados[1].

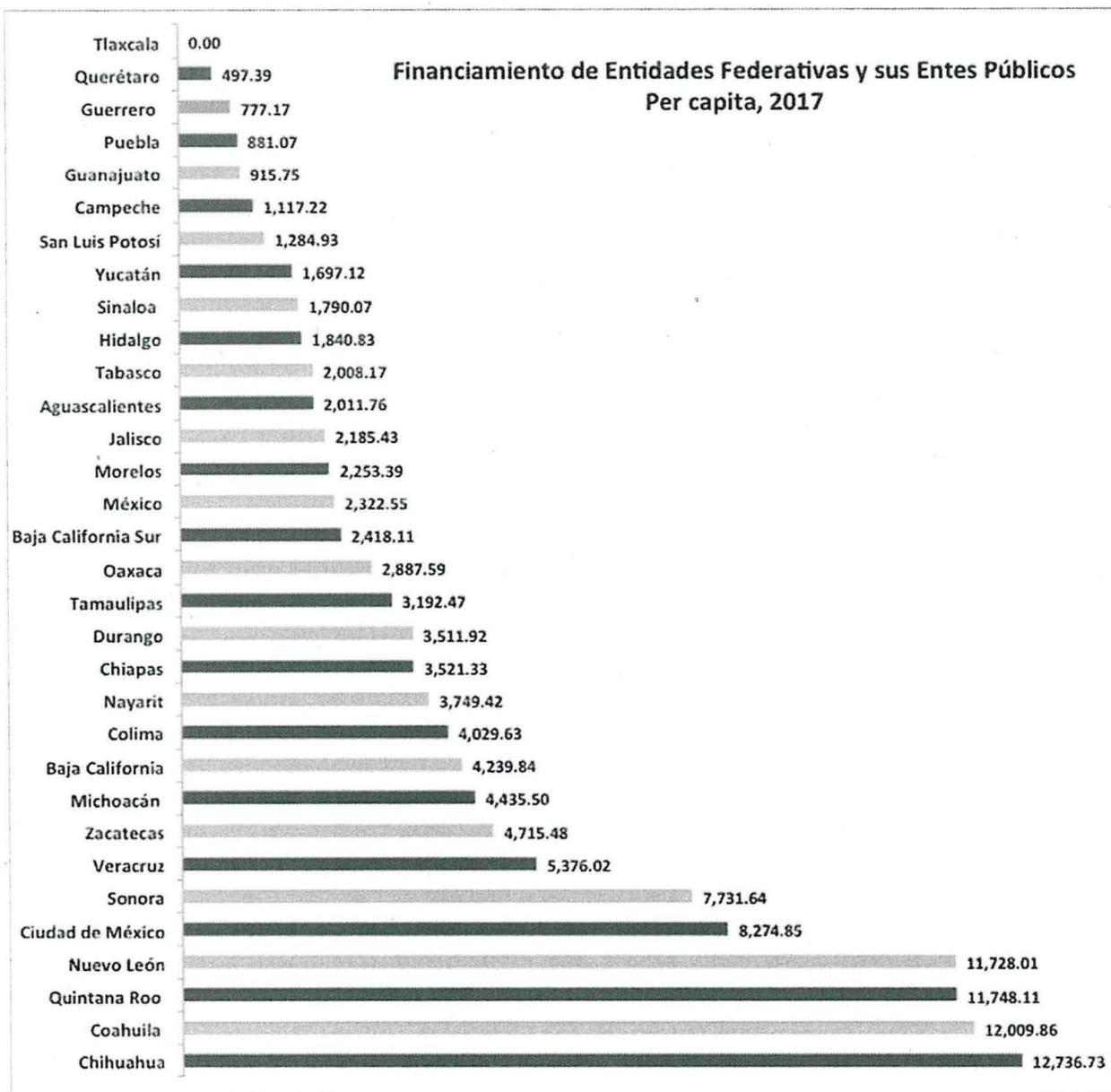
**Saldo del Financiamiento Estados, Municipios y Entes Públicos  
como % del PIB**



Fuente: SHCP

Las Entidades Federativas más endeudadas por persona son Chihuahua con 12,736 de deuda para cada chihuahuense, le sigue Coahuila con 12,009 pesos por persona, en tercer lugar Quintana Roo con 11,748 pesos

por habitante, en cuarto sitio está Nuevo León con 11,728 pesos por persona y en quinto lugar la Ciudad de México que tiene 8,274 pesos por cada capitalino.



Fuente: SHCP

Para Junio de 2017 en términos absolutos, el 52% de la deuda se concentra en 5 estados: En primer lugar la Ciudad de México con 72,911 millones de pesos, en segundo lugar Nuevo León con 61.331 millones de pesos, seguido por Chihuahua con 48,170 millones de pesos, en cuarto lugar Veracruz con 43,899 millones de pesos y en quinto lugar se encuentra el Estado de México con 40,327 millones de pesos.

A continuación presentamos las Obligaciones financieras de Entidades Federativas, Municipios y Entes Públicos con mayores montos por sexenios. El método priista de endeudamiento, queda claro con crecimientos desorbitantes como los de Nuevo León, Chihuahua y Veracruz.

Obligaciones Financieras Ciudad de México					
Millones de pesos	Inicio	Final	Diferencia	% nominal	% real
2000-2006	28,718.10	44,085.90	15,367.80	53.51%	22.7%
2006-2012	44,085.90	58,773.82	14,687.92	33.32%	4.6%
2012-2017*	58,773.82	72,911.90	14,138.08	24.06%	5.1%

Obligaciones Financieras Nuevo León					
Millones de pesos	Inicio	Final	Diferencia	% nominal	% real
2003-2009 José Natividad González Parás	8,418.2	27,070.7	18,652.50	221.57%	191.7%
2009-2015 Rodrigo Medina de la Cruz	27,070.7	63,832.0	36,761.34	135.80%	111.8%
2015-2017* Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	63,832.0	66,194.5	2,362.46	3.70%	-4.1%

Obligaciones Financieras Veracruz					
Millones de pesos	Inicio	Final	Diferencia	% nominal	% real
2004-2010 Fidel Herrera Beltrán	3,528.70	21,499.90	17,971.20	509.29%	481.1%
2010-2016 Javier Duarte de Ochoa	21,499.90	44,941.22	23,441.32	109.03%	86.1%
2016-2017* Miguel Ángel Yunes Linares	44,941.22	47,036.58	2,095.36	4.66%	0.2%

### Resultado del sistema de Alertas de las Entidades Federativas (Agosto, 2017)

Al corte del segundo trimestre de 2017, nueve entidades federativas están en color amarillo en los indicadores de disciplina financiera, estas entidades son: Coahuila, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora y Veracruz. Las demás entidades se encuentran en color verde. Respecto del cierre de 2016, en los indicadores de disciplina

financiera, Baja California y Zacatecas pasaron de amarillo a verde; mientras que Coahuila pasó de rojo a amarillo.

## Resultado del Sistema de Alertas de las Entidades Federativas

Medición de Segundo Trimestre 2017

Entidad Federativa	Resultado del Sistema de Alertas	Indicador 1: Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	Indicador 2: Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición	Indicador 3: Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas sobre Ingresos Totales
Aguascalientes	●	● 35.6%	● 3.6%	● 0.5%
Baja California	●	● 71.3%	● 12.9%	● 7.3%
Baja California Sur	●	● 38.8%	● 3.5%	● 5.7%
Campeche	●	● 17.9%	● 2.0%	● 0.4%
Coahuila	●	● 194.3%	● 16.0%	● 4.8%
Colima	●	● 57.2%	● 6.2%	● 8.8%
Chiapas	●	● 80.0%	● 6.3%	● 3.8%
Chihuahua	●	● 169.4%	● 13.1%	● 2.6%
Ciudad de Mexico	●	● 54.2%	● 5.7%	● 6.0%
Durango	●	● 73.5%	● 8.1%	● 3.6%
Guanajuato	●	● 27.5%	● 4.6%	● 4.0%
Guerrero	●	● 19.2%	● 3.2%	● 4.2%
Hidalgo	●	● 41.5%	● 4.4%	● 6.5%
Jalisco	●	● 44.1%	● 4.0%	● 2.5%
México	●	● 49.9%	● 4.4%	● 0.3%
Michoacán	●	● 103.3%	● 11.8%	● 11.4%
Morelos	●	● 55.8%	● 7.7%	● 9.5%
Nayarit	●	● 71.5%	● 8.4%	● 4.1%
Nuevo León	●	● 114.1%	● 11.3%	● 9.9%
Oaxaca	●	● 85.4%	● 11.1%	● 12.3%
Puebla	●	● 47.3%	● 6.4%	● 3.8%
Querétaro	●	● 18.5%	● 2.3%	● 0.7%
Quintana Roo	●	● 163.6%	● 16.3%	● 6.1%
San Luis Potosi	●	● 31.0%	● 4.1%	● 7.7%
Sinaloa	●	● 32.2%	● 3.4%	● 1.7%
Sonora	●	● 107.7%	● 12.8%	● 6.6%
Tabasco	●	● 30.2%	● 2.7%	● 5.8%
Tamaulipas	●	● 62.5%	● 7.1%	● 3.7%
Veracruz	●	● 106.6%	● 12.7%	● 5.5%
Yucatán	●	● 34.3%	● 3.6%	● 5.8%
Zacatecas	●	● 84.4%	● 9.5%	● 4.6%

Notas:

1. Tlaxcala no es objeto de la medición del Sistema de Alertas, toda vez que no cuenta con Financiamientos y Obligaciones inscritos en el Registro Público Único.
2. Las cifras utilizadas para el cálculo tomaron en consideración la información y documentación proporcionada por las Entidades Federativas, la información contable publicada por las propias Entidades Federativas conforme a los formatos a que hace referencia la Ley; así como, la información disponible en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría. La validez, veracidad y exactitud de la misma, es responsabilidad de cada una de las Entidades Federativas.

### 2.1. Algunos casos de escándalo en las deudas estatales

El método de deuda priista aplicado en anteriores administraciones sigue vivo y coleando.

- **Chihuahua, bursatilización de remanentes carreteros.**

De acuerdo con un análisis de México Evalúa, durante la administración de César Duarte, la proporción del gasto en inversión fue bajando, mientras que aumentó el porcentaje del gasto corriente, lo que sugiere que la deuda se fue a pagar ese gasto.

En Marzo 2016, Chihuahua era la segunda entidad con más emisiones bursátiles por 18,084 millones de pesos.

El 7 de julio de 2016, a dos meses y 27 días de finalizar la gubernatura de César Duarte y 3 meses después de promulgarse la LDFEFyM, el congreso del estado, con mayoría del PRI, aprobó la bursatilización de más de 6 mil millones de los remanentes carreteros para pagarse en 22 años.

De acuerdo con diputados locales del PAN, la mitad de los recursos solicitados en la iniciativa, serían utilizados para inversiones públicas productivas y **la otra mitad para pagar obligaciones a cargo del Gobierno estatal, derivados de financiamientos adquiridos por la Secretaría de Hacienda[2].**

**A pesar de que para entonces Chihuahua ya era una de las entidades con mayor deuda per cápita, el gobierno de Duarte negó consistentemente que esa bursatilización fuera un aumento en los pasivos del estado.**

Esta aprobación no estuvo aislada de la corrupción, pues un año después, un testigo protegido de la Fiscalía del Estado confesó haber sido testigo de que los diputados locales fueron sobornados para aprobar esta bursatilización con montos entre 2 y 3 millones de pesos para cada legislador[3].

Actualmente Chihuahua es la entidad con mayor deuda por persona con 12,736 pesos, por arriba de entidades como Coahuila, Quintana Roo, Nuevo León o Ciudad de México.

**Mientras tanto, César Duarte sigue prófugo de la justicia.**

- **Veracruz, creación de fideicomiso**

En julio de 2016, el Congreso de Veracruz, con mayoría del PRI aprobó la iniciativa del Ejecutivo Javier Duarte en ese entonces gobernador. A tres meses de aprobada la LDFEFyM y a menos de dos meses de escapar del

país sin terminar su mandato, Javier Duarte logró que el congreso local aprobara la **creación de un fideicomiso que concentrara los recursos provenientes del impuesto a la nómina para pagar la deuda que el gobierno estatal tenía con proveedores y prestadores de servicios.**

La iniciativa proponía que el Fideicomiso Irrevocable de Administración de Cuentas Mandatadas (FIAD) concentrara los recursos recaudados por el pago del impuesto local sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal y transferiese los recursos al Fideicomiso Irrevocable de Pago a Proveedores y Contratistas para el Saneamiento Financiero del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (FIDESAN).

A través de un artículo transitorio que detallaba que “el Comité Técnico del FIDESAN tendría facultades para integrar, una vez analizada su procedencia, a nuevos pasivos circulantes que no se encuentren en el listado del Anexo Único, el Congreso del Estado estaba dándole un cheque en blanco al gobierno del Veracruz.

Mientras que para la PGR el desfalco de Veracruz fue de más de 233 millones de pesos, para la ASF emitió observaciones por más de 60 mil millones de pesos. De hecho, al revisar el sistema de auditorías de la ASF Veracruz lidera por el número de observaciones.

**En la cuenta pública 2016, Veracruz concentra el 33.3% de las observaciones al gasto federalizado programable, lo cual demuestra que los efectos corruptos de la administración de Javier Duarte siguen dañando gravemente a los veracruzanos.**

- **Quintana Roo, el “paquete de impunidad”**

Roberto Borge logró incrementar la deuda del estado hasta llegar a ser uno de los estados con mayor endeudamiento per cápita del país, de acuerdo con la SHCP, el monto por persona supera los 11,748 pesos.

A pesar de la LDFEFyM, el ahora ex-gobernador logró que el Congreso del Estado le aprobara **una serie de medidas conocidas como el “paquete de impunidad”, para blindar posibles investigaciones sobre casos de corrupción durante su administración.** De esta forma, el paquete de medidas aprobado rebasaron los frenos impuestos por la LDFEFyM, pues el entonces gobernador colocó a gente cercana en la nueva Fiscalía Anticorrupción, en la Auditoría Superior del Estado, en la Dirección de

Concertación Legislativa, Magistrados en el Tribunal Superior de Justicia Administrativa del Estado, en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, se aprobó un tope de deuda para el municipio Solidaridad gobernado por el ex-candidato a gobernador del PRI y por si fuera poco, también aprobó que él y su familia contarán con escoltas por 15 años.

- **Nayarit, heredan administración quebrada**

El nuevo gobierno de Antonio Echevarria anunció que solicitará una deuda de 806 millones de pesos para solventar las irregularidades financieras que heredó de la administración que acaba de concluir de Roberto Sandoval.

El actual secretario de finanzas de Nayarit declaró que la pasada administración dejó un déficit de 2,700 millones de pesos que pone en peligro el pago de nómina y los aguinaldos. El encargado de las finanzas también reveló que, de acuerdo con una auditoría al erario estatal se encontraron desvíos de recursos, irregularidades en licitaciones, falta de pago de cuotas de trabajadores y deudas con proveedores.

De acuerdo con las cifras de la SHCP, a junio de 2017 el estado de Nayarit acumuló 5,249 millones de pesos en financiamientos a la entidad, municipios y entes públicos. Sin embargo, de acuerdo con Andrés García Torres, ex auditor general del Órgano de Fiscalización Superior (OFS) de Nayarit, la deuda podría sumar más de 10 mil millones de pesos si consideramos los créditos de corto plazo, los pasivos con diferentes proveedores, contribuciones, transferencias y otros compromisos.

### 3. Principales modificaciones en el dictamen

#### Cambio de definiciones

- **Asociaciones Públicas Privadas**, para incorporar en ellas a los proyectos de prestación de servicios que no están incluidos actualmente en la ley, y que genera interpretación sobre si esos proyectos son APPs.
- **Disponibilidades**, se adiciona esta definición para permitir el uso libre de los recursos que no fueron devengados ni pagados en los ejercicios fiscales anteriores.
- **Obligaciones de corto plazo no pueden financiar inversión pública productiva**. Se precisa la prohibición de que las Obligaciones a corto plazo puedan ser objeto de refinanciamiento o reestructura a plazos mayores a un año, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 117, fracción VIII constitucional. Por lo anterior, las Obligaciones a corto plazo únicamente pueden cubrir

necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal no así como destino Inversión pública productiva, como venía sucediendo en algunos casos.

- **Indicadores de obligaciones de corto plazo y Proveedores y Contratistas**, se incorporan las cuentas de efectivo, bancos e inversiones temporales, ya que al momento los datos de corto plazo no reflejan de manera adecuada esas disponibilidades.

### **Tomar en cuenta los datos del paquete económico federal**

- **Los estados deberán tomar en cuenta las leyes de ingresos federales para la aprobación de sus paquetes económicos.** Las Entidades Federativas para aprobar sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos deben tomar en cuenta los límites de la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación, para que se consideren los montos previstos en dichos ordenamientos jurídicos o en su caso las estimaciones de los criterios generales de política económica y no se caiga en subestimaciones.

### **Recursos para la atención de la población afectada por desastres naturales**

- **Análisis costo-beneficio.** No se requerirá realizar un análisis costo y beneficio cuando el gasto de inversión se destine a la atención prioritaria de situaciones de emergencia.
- **Ingresos excedentes a deuda y a fondos de atención de desastres.** Se reforman los destinos de los ingresos excedentes para que además de dedicarse a la amortización de deuda y financiar proyectos prioritarios, se dediquen a fondos para la atención de desastres. En ese sentido, se reforman los destinos de los ingresos excedentes que son fijos del 50% para amortizar deuda, para que se amortice en un 50% solo si el ente tiene un endeudamiento elevado y de 30% si el endeudamiento es sostenible.
- **Ingresos excedentes a gasto corriente.** Además, las entidades federativas podrán utilizar en gasto corriente hasta 5 por ciento de sus ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición, a partir de 2019 (de acuerdo con los transitorios), siempre y cuando la entidad federativa se clasifique en un nivel de 'endeudamiento sostenible', en el Sistema de Alertas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### **Cambios al proceso de contratación de deuda**

**Se modifica el proceso de licitación para contratación de deuda y demás instrumentos financieros.**

- **Ya no será obligatorio llevar a cabo proceso competitivos para las estructuras y los refinanciamientos de deuda.** Se considera pertinente -señala el dictamen- exceptuar de la realización del proceso competitivo a las operaciones de Reestructuración, y a las operaciones de Refinanciamiento donde se sustituye de forma total un Financiamiento por otro, ya que lo que se busca es simplificar este tipo de operaciones.
- Ya no será necesario contar con el documento de negativa o declinación de participantes en los procesos de licitación que actualmente exige la ley, ya que es materialmente imposible contar con dichas negativas y porque las convocatorias son públicas.
- La contratación de instrumentos derivados -a diferencia de la contratación de deuda- requerirán ofertas que se actualicen de momento a momento, por la naturaleza de esos instrumentos, como una excepción a la vigencia de los 60 días naturales de la oferta que actualmente contempla la Ley.

### **Registro y transparencia de los empréstitos**

- **Se cambia el periodo de evaluación del nivel de deuda.** Se actualizará trimestralmente el sistema de alertas y dicha evaluación en el caso de los estados y para el resto de los entes –municipios principalmente- será semestral y anual. Hoy en día es trimestral en todos los casos.
- **Plazo para solicitar el registro de financiamientos.** Se precisa que se deberá solicitar el registro de emisiones bursátiles, financiamientos o reestructuras dentro de los 10, 15 o 30 días naturales siguientes a su emisión, respectivamente, a fin de aclarar que ese plazo no es para que queden registrados, como prevé la ley actual.
- **Fideicomisos públicos sin estructura como fuente de pago o garantía.** Se incorporan estos fideicomisos al registro público único de deuda, conforme a los lineamientos que se expidan, a fin de consolidar la información de la deuda de entidades federativas y municipios.

### **Transitorios**

- Se habilita incorporar al registro único los empréstitos contratados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, es decir, anteriores a abril de 2017. Lo anterior, se entiende es para que se pueda dar el aval a deuda que fue contratada de de manera regular y que no se que se permitieran refinanciar obligaciones y financiamientos que son irregulares.
- **Se modifica la temporalidad del sistema de alertas para estados y municipios para que aplique totalmente en 2018 para municipios y en 2019 para los demás entes públicos locales y municipales (p.e. las entidades descentralizadas de agua potable de los municipios); la ley preveía que estuviera listo en abril de 2017. Con esta información se podrá autorizar su techo de endeudamiento neto para 2019 y 2020, respectivamente.**
- **Solo las entidades federativas que tengan endeudamiento sostenible, de acuerdo con el sistema de alertas, podrán destinar ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición a gasto corriente hasta el ejercicio fiscal de 2018.**
- **De la misma manera, los transitorios prevén que los ingresos excedentes de libre disposición, podrán utilizarse para mejorar el balance presupuestario hasta 2022.**

#### 4. Conclusiones que preocupan

**NO hay un análisis sobre el cumplimiento del mandato constitucional de destinar deuda a inversión pública productiva.**

Debemos recordar el texto del artículo 117 constitucional en su fracción VIII, que señala con motivo de la reforma de mayo de 2015:

“ ...

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

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

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

**La presente reforma a la ley de disciplina financiera flexibiliza las reglas de responsabilidad hacendaria; a partir de ahora y hasta 2021 se le da la vuelta a la prohibición de usar deuda (que ahora podrían ser ingresos excedentes de libre disposición) para gasto corriente.**

**No tenemos tampoco un análisis de las reestructuras y refinanciamientos, de su perfil y de su objetivo para desendeudar efectivamente a los gobiernos locales, al contrario, ahora se flexibilizan las reglas para su contratación.**

**Esta reforma es para que los gobiernos locales priistas y ahora el frente también se sirvan con la cuchara grande y usen el presupuesto público en el proceso electoral. Poner a disposición de los gobernadores el presupuesto público para comprar otra vez la elección de 2018.**

---

[1] Las participaciones son las referentes al Ramo 28 pagadas a Entidades y Municipios

[2] P. Mayorga, “Aprueba el congreso más deuda, 7 de julio de 2016, Ver: [http://diario.mx/Estado/2016-07-07\\_8465f5e6/aprueba-congreso-mas-deuda/](http://diario.mx/Estado/2016-07-07_8465f5e6/aprueba-congreso-mas-deuda/)

[3] Miguel Silerio, “Duarte sobornó a diputados de Chihuahua para que aprobaran 6mmdp de deuda acusa testigo”, junio 17 2017, Ver: <http://www.animalpolitico.com/2017/06/duarte-soborno-diputados-chihuahua-aprobaran-6-mil-mdp-deuda-acusa-testigo/>

Por lo anteriormente expuesto se somete a la consideración la siguiente propuesta sobre las disposiciones del dictamen que a

continuación se insertan, en términos del artículo 208 del reglamento del Senado de la República.

DICE	DEBE DECIR
<p align="center"><b>LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS</b></p>	<p align="center"><b>LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS</b></p>
<p>Artículo 14.- ...</p> <p>I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencia definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento;</p> <p>b) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento; y</p> <p>II. ...</p> <p><del>Quando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, podrá utilizar hasta un 5 por ciento de los recursos a los que se refiere el</del></p>	<p>Artículo 14.- ...</p> <p>I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencia definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento;</p> <p>b) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento; y</p> <p>II. ...</p> <p><b>Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad</b></p>

DICE	DEBE DECIR
<p><del>presente artículo para cubrir gasto corriente.</del></p> <p><del>Tratándose de Ingresos de libre de disposición que se encuentren destinados a un fin específico en términos de las leyes, no resultarán aplicables las disposiciones establecidas en el presente artículo.</del></p>	<p>Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.</p>

En la Ciudad de México, a los 12 días del mes de diciembre de 2017.

Suscribe

SEN. MARIO DELGADO CARRILLO