

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA IMELDA PÉREZ SEGURA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada federal **Laura Imelda Pérez Segura**, del Grupo Parlamentario de Morena de la LXV Legislatura, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía, la **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en materia de obligaciones a corto plazo**, al tenor de las siguiente:

Exposición de Motivos

I. Reforma Constitucional de 2015 y sus implicaciones en materia de Disciplina Financiera

La reforma constitucional de 2015 en materia de disciplina financiera representó para el país un avance muy importante en favor de las finanzas públicas locales.

Esta reforma logró dotar de un marco normativo al Estado mexicano para velar por la estabilidad y disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Lo anterior, con el principal objetivo de generar condiciones que permitieran el crecimiento de la economía en beneficio de la población.¹

Para tales efectos es que, en 2016, se crea la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), que tiene como propósito “establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las entidades federativas y los municipios, así como a sus respectivos entes públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas”.²

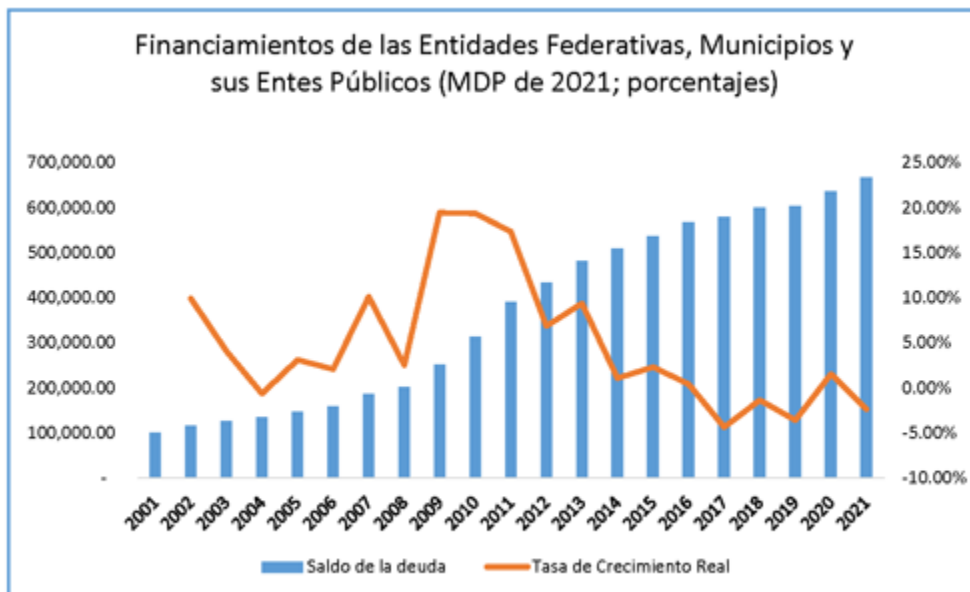
La implementación de este nuevo marco legal permitió que los entes públicos referidos acotaran sus niveles históricos de deuda a largo plazo. Esto encuentra su sustento al analizar la evolución del crecimiento de sus obligaciones con relación al porcentaje del producto interno bruto (PIB), así como del porcentaje de las participaciones federales con relación a ésta.

Por ejemplo, mientras que en 2001 la deuda a largo plazo de las entidades federativas y municipios como proporción del PIB representaba el 1.9 por ciento, su crecimiento se dio de forma alarmante hasta el periodo previo de la implementación de la LDFEFM en 2015, al llegar al 3.1 por ciento del PIB. En tanto que, a raíz de las medidas de disciplina financiera actualmente establecidas, tal y como puede apreciarse en la siguiente tabla, su proporción con base en el PIB logró disminuir al 2.4 por ciento en el año de 2021:

Indicadores del saldo de deuda de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos de 2001 a 2021				
Indicador / Año	2001	2008	2015	2021
Saldo total como % del PIB	1.9%	1.6%	3.1%	2.4%
Saldo total como % de las Participaciones Federales	50.9%	58.0%	85.2%	73.5%

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP, todas al cuarto trimestre.

A su vez y a fin de tener un enfoque más claro de cómo ha influido la LDFEFM, es conveniente precisar, a través de la tasa media de crecimiento real anual de la deuda local a largo plazo, como ésta logró disminuir a un ritmo del -2.03 por ciento anual con su implementación. Mientras que, desde 2009 hasta 2015, su incremento era del 8.31 por ciento, es decir, antes de la entrada en vigor del ordenamiento antes referido:



Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP

Disminuyendo así en su evolución histórica como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Indicadores del saldo deuda de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos de 2001 a 2021			
Indicador / Período	2001-2008	2009-2015	2016-2021
Tasa media de crecimiento real anual de la deuda local	4.40%	8.31%	-2.03%

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP; BIE (INEGI)

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP

No obstante, a pesar de que se ha logrado contener la contratación de nuevas obligaciones financieras a largo plazo, logrando con ello, disminuir su tasa media de crecimiento real anual en el transcurso del tiempo, ha surgido una nueva problemática debido a que los estados y sus municipios han optado por contratar obligaciones de corto plazo bajo el amparo de “insuficiencias de carácter temporal”; incrementando de forma preocupante con el paso del tiempo, tal y como a continuación se demuestra.

II. Obligaciones a corto plazo y sus implicaciones en materia de deuda pública local

Las obligaciones a corto plazo se definen como “cualquier obligación contratada con instituciones financieras (por parte de los gobiernos locales) a un plazo menor o igual a un año”,³ las cuales “deberán ser destinadas exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de carácter temporal”,⁴ las cuales no necesitan de la autorización de la Legislatura local.

La facultad para contratar este tipo de obligaciones se encuentra reconocida dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (derivado de la reforma constitucional antes referida), donde en su artículo 117, fracción VIII, último párrafo establece que:

“Artículo 17. ...

...

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.”

De igual modo, es en la LDFEFM en su capítulo II, “de la Contratación de Obligaciones a Corto Plazo”, donde se establecen las condicionantes para que las entidades federativas y municipios contraten este tipo de pasivos, siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- a. Límite de endeudamiento:** No exceder el 6 por ciento de los Ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos durante el ejercicio fiscal correspondiente del ente público. (Fracc. I, artículo 31, LDFEFM),
- b. Límite de fecha de liquidación:** Estar totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente. (Fracc. II, artículo 31, LDFEFM).
- c. Tipo de Obligación:** Ser quirografario.⁵ (Fracc. III, artículo 31, LDFEFM).
- d. Registro de la Obligación:** Estar inscritas en el Registro Público Único, en período no mayor a 30 días contados a partir del día siguiente de su contratación. (Fracc. II, artículo 31 & artículo 53, LDFEFM).
- e. Eficiencia en su contratación:** Someterse a un proceso competitivo y celebrándose bajo las mejores condiciones de mercado. (Artículo 26, LDFEFM)

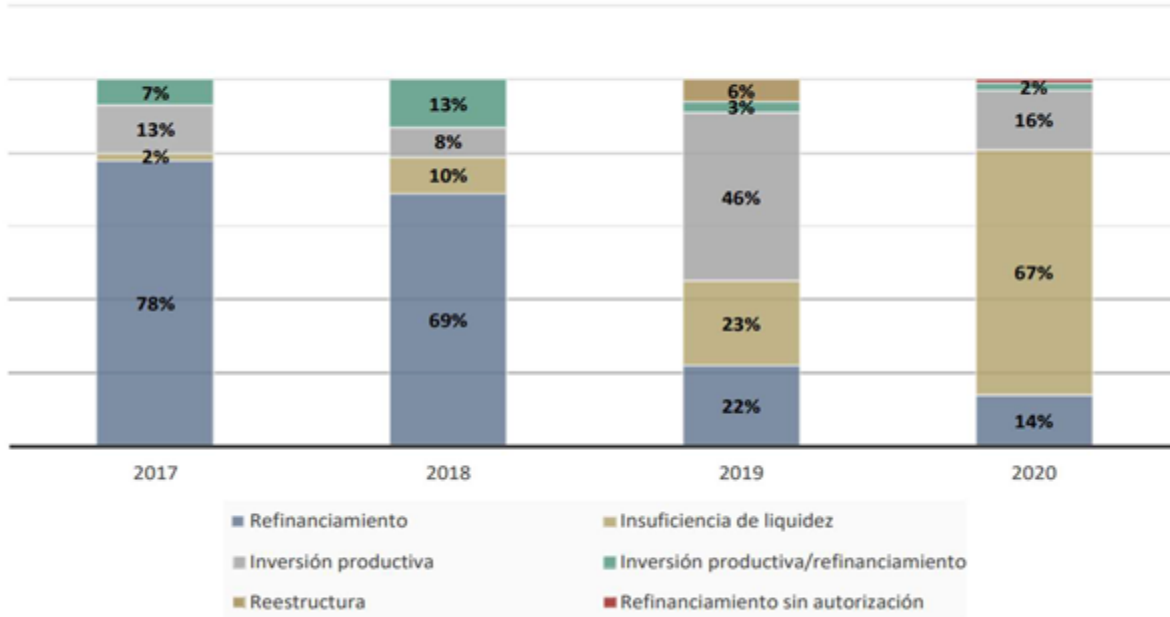
Derivado de la facilidad para acceder a este tipo de financiamientos, su uso excesivo ha representado uno de los principales retos para las finanzas públicas de los estados y los municipios en la actualidad.

Es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) quien confirma esta problemática en su documento de trabajo “Cumplimiento de las Disposiciones establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios”⁶ de la Cuenta Pública de 2020.

En él se plantea como es que los entes públicos, desde la implementación de la LDFEFM, si bien preferían contratar obligaciones para reestructurar deuda a largo plazo, esto cambia de manera significativa en 2019 y 2020, donde ahora optan por contratar obligaciones a corto plazo para cubrir insuficiencias de liquidez debido a la facilidad para acceder a los mismos.

En el siguiente gráfico puede observarse la composición de la deuda contratada y su destino del período de 2017 a 2020, donde se aprecia como las obligaciones a corto plazo han incrementado hasta representar el 67 por ciento del total del destino de la deuda contratada. Mientras que, en 2017, 2018 y 2019, representaba solamente el 2, 10 y 23 por ciento del total, respectivamente.

**DESTINO DE LA DEUDA CONTRATADA POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
2016-2020
(Porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP de los ejercicios fiscales 2016 a 2020.

Ante este panorama es la ASF quien concluye que esto puede conllevar a que únicamente “se tenga una disminución en obligaciones a largo plazo y no una efectiva reducción de las obligaciones.”⁸

A su vez, si bien las obligaciones a corto plazo pueden destinarse a insuficiencias de carácter temporal, dicho concepto no se encuentra definido, por lo que queda a criterio del ente público determinar a qué se refiere dicha insuficiencia, trayendo como consecuencia un posible uso discrecional en su destino final.

III. Justificación y propósito de la iniciativa

Como se mencionó con anterioridad, la implementación de la LDFEFM surge de la necesidad de establecer reglas claras para el uso ordenado y responsable de la deuda de las entidades federativas y municipios. Es por ello, que para lograrlo contempla diversos elementos de responsabilidad financiera. Uno de éstos es el de la transparencia que, junto con la rendición de cuentas, constituyen herramientas indispensables para lograr un manejo sostenible de las finanzas públicas locales.

Para el caso de las obligaciones a corto plazo su ejercicio debe tener un mejor control en cuanto a su destino. Puesto que prácticamente cualquier concepto puede ser considerado como una insuficiencia de carácter temporal, y se debe optar por una mayor vigilancia de los recursos de este tipo de obligaciones debido a que puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales si el financiamiento contratado no alcanza su destino y uso óptimo que es mejorar la calidad de vida de las y los mexicanos.

Es dentro de estas disposiciones normativas que, con la intención de fomentar el uso responsable del endeudamiento público de los estados y los municipios, la presente iniciativa tiene como propósito coadyuvar en el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en el uso final de los recursos obtenidos por la celebración de obligaciones a corto plazo.

Para tal propósito es que se propone modificar el actual marco normativo con el fin de establecer que las entidades federativas y los municipios, en los informes periódicos que hace referencia el artículo 31 de la LDFEFM, se integre y defina la insuficiencia de carácter temporal que se presente cubrir, así como el destino final de los recursos como elementos mínimos indispensables en su presentación. Fortaleciendo de este modo, un mecanismo progresivo de transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos locales.

IV. Cuadro Comparativo

Para mayor comprensión, la propuesta de reforma se expresa detalladamente en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	
Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 31.- Los recursos derivados de las Obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal.</p> <p>Las Entidades Federativas y los Municipios presentarán en los informes periódicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva cuenta pública, la información detallada de las Obligaciones a corto plazo contraídas en los términos del presente Capítulo, incluyendo por lo menos importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado. Adicionalmente, deberá incluir la tasa efectiva de las Obligaciones a corto plazo a que hace referencia el artículo 26, fracción IV, calculada conforme a la metodología que para tal efecto emita la Secretaría.</p>	<p>Artículo 31.- Los recursos derivados de las Obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal.</p> <p>Las Entidades Federativas y los Municipios presentarán en los informes periódicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva cuenta pública, la información detallada de las Obligaciones a corto plazo contraídas en los términos del presente Capítulo, incluyendo por lo menos importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado, así como la insuficiencia de carácter temporal que motivó el endeudamiento y el destino final de los recursos de manera detallada. Adicionalmente, deberá incluir la tasa efectiva de las Obligaciones a corto plazo a que hace referencia el artículo 26, fracción IV, calculada conforme a la metodología que para tal efecto emita la Secretaría.</p>

V. Decreto

Es por lo anteriormente expuesto, que someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en materia de obligaciones a corto plazo

Único. Se reforma el artículo 31, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para quedar como sigue:

Artículo 31. Los recursos derivados de las Obligaciones a corto plazo deberán ser destinados exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal.

Las entidades federativas y municipios presentarán en los informes periódicos a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva cuenta pública, la información detallada de las Obligaciones a corto plazo contraídas en los términos del presente Capítulo, incluyendo por lo menos importe, tasas, plazo, comisiones y cualquier costo relacionado, **así como la insuficiencia de carácter temporal que motivó el endeudamiento y el destino final de los recursos de manera detallada.** Adicionalmente, deberá incluir la tasa efectiva de las Obligaciones a corto plazo a que hace referencia el artículo 26, fracción IV, calculada conforme a la metodología que para tal efecto emita la Secretaría.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal, en un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, realizará las modificaciones reglamentarias necesarias para la observancia de lo dispuesto en el presente Decreto.

Tercero. Las entidades federativas y, en su caso, los Municipios realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a este Decreto, a más tardar ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Notas

1 De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Disponible en: <http://www.gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150205-III.pdf>

2 Artículo 1, LDFEFM.

3 Artículo 2, fracción XXX, de la LDFEFM.

4 Artículo 30, Ibid.

5 Un crédito quirografario se trata de un préstamo a corto plazo que busca hacer frente a las necesidades de recursos transitorias de quien lo solicita, con base en su reconocida solvencia moral y económica:

-Se les denominan préstamos quirografarios porque como solicitante, solo tienes que firmar uno o varios pagarés privados, que no necesitan autorización notarial.

-No requiere garantías reales específicas que respalden su recuperación, basta con tu firma y solo estará garantizado por tu patrimonio personal.

Los pagarés asociados a las obligaciones quirografarias, son títulos ejecutivos que facilitan su cobranza, por lo cual contienen todos los requisitos que les dan valor.

6 Cumplimiento de las Disposiciones Establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de la Cuenta Pública 2020. Disponible en:

<https://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/MR-LDFE FM a.pdf>

7 Cumplimiento de las Disposiciones Establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de la Cuenta Pública 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de septiembre de 2022.

Diputada Laura Imelda Pérez Segura (rúbrica)

S I L