



Revista IUS

ISSN: 1870-2147

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Departamento de Investigaciones

Torre Delgadillo, Vicente
Responsabilidad civil de los funcionarios públicos por el uso indebido de la deuda pública
Revista IUS, vol. 14, núm. 46, 2020, Julio-Diciembre, pp. 285-305
Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Departamento de Investigaciones

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293265423016>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH 

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Responsabilidad civil de los funcionarios públicos por el uso indebido de la deuda pública*

Civil liability of public officials for wrongful use of the public debt

Vicente Torre Delgadillo**

RESUMEN

Ante el escenario de las finanzas públicas que prevalece en México, resulta imperante establecer de manera científica el verdadero alcance de las reformas realizadas por los congresos, federal y estatales, a los ordenamientos reguladores vigentes del endeudamiento público. Así es posible analizar la efectividad de los mecanismos y herramientas de control existentes y explicar la relación entre la deuda pública y la realización de actividades ilícitas (corrupción y lavado de dinero) por parte de funcionarios públicos. La presente investigación emplea el método comparativo, puesto que permite la implementación de una técnica lógica de análisis cualitativa puesto que el número de casos estudiados es reducido. Principalmente, se trata de identificar de manera clara las acciones que han provocado —y provocan en la actualidad— obstáculos para la adecuada aplicación del marco jurídico. Asimismo, se busca señalar los instrumentos que este marco prevé para realizar un cabal control del endeudamiento y de la supresión de actos de corrupción por parte de las autoridades.

PALABRAS CLAVE: Deuda pública interna, problemas financieros, gobiernos, corrupción.

ABSTRACT

In light of the prevailing scenario relating to public finances in Mexico, it is an imperative to establish the true scope of the reforms enacted by both Federal and State Congress to the frameworks currently in force for the regulation of the public debt. The foregoing aims to analyse the effectiveness of the existing control mechanisms and tools and to explain the relationship between the public debt and illicit activities (corruption and money laundering) conducted by public officials. The present research uses the comparative method, given that it enables the implementation of a logical technique for qualitative analysis by reducing the number of cases studied. The principles are based on the clear identification of the actions that obstruct the adequate application of the legal framework as well as the instruments it envisages for the complete control of the debt and the suppression of corrupt acts by the authorities.

KEY WORDS: Domestic public debt, financial problems, governments, corruption.

* Artículo de investigación. Recibido el 28 de septiembre de 2018 y aceptado para su publicación el 16 de mayo de 2019.

** Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Luis Potosí, México. (vicente.torre@uaslp.mx) orcid.org/0000-0002-7781-3320

SUMARIO

1. Introducción
2. ¿Qué es la deuda pública?
3. ¿Dónde se regula la contratación de la deuda pública? Estructura normativa
4. Fenómenos o situaciones relacionados con el endeudamiento excesivo de las entidades federativas: corrupción y finanzas públicas
5. La responsabilidad civil como medida coercitiva en materia de desviación o manipulación de recursos públicos (deuda pública)

*El único Estado estable es aquel en que
todos los ciudadanos son iguales ante la ley*

(Aristóteles, *La Política*)

1. Introducción

El tema de la deuda pública en las entidades federativas y municipios de nuestro país ha tenido un lugar secundario en las investigaciones históricas, económicas y políticas. No obstante, se considera que en los últimos años ha dejado ese papel secundario para ser tema recurrente en el plano nacional.

El endeudamiento ha demostrado un incremento constante en los últimos veinte años, como consecuencia de los recortes presupuestales derivados de las crisis económicas que se presentaron en 2007-2008. Asimismo, se debe a la baja recaudación tributaria de los estados y municipios, por su baja potestad tributaria. Tal situación deriva de la ausencia de control institucional y de un sistema de coordinación fiscal urgido de reformas.¹ Otro factor que también está presente es la corrupción que, en el pasado reciente, ha dejado en situación crítica a las economías de algunas de las más importantes entidades federativas de México.²

Huntington señala que la corrupción es la desviación de la conducta de los funcionarios públicos con respecto a las normas, para favorecer intereses privados.³ En el mismo sentido, Vázquez y Müller Creel establecen que, para existir, la corrupción requiere de alguien con autoridad (funcionarios *públicos*)

¹ Véase ASTUDILLO, MARCELA; BLANCAS, ANDRÉS y FONSECA, FRANCISCO JAVIER, "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 48, núm. 188, p. 31.

² LÓPEZ GONZÁLEZ, T. y BASILIO MORALES E., "Sostenibilidad de la deuda subnacional en México", en María Isabel García Morales (coord.), *Endeudamiento público subnacional en México*, México, IPN, 2016, p. 46.

³ HUNTINGTON, SAMUEL P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996, p. 63.

que tome la decisión de realizar los actos que se apartan de la ley, haciendo mal uso del poder que le ha sido encomendado, para favorecer los intereses particulares o de terceros. Tales circunstancias, evidentemente, menoscaban el erario de las entidades federativas y de los municipios.⁴

En la presente investigación se toman como muestra nueve de esas entidades federativas (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz).^{*} Estas tienen en común que, en los últimos años, se han visto inmersas en situaciones de ejercicio injustificado de la deuda pública; además, sus autoridades han incrementado sus patrimonios y operaciones de manera artificiosa. En síntesis, el problema de investigación no radica en la inexistencia de un marco jurídico, sino, principalmente, en la ineficiencia de los órganos de revisión de la cuenta pública ante la indebida o nula justificación de los recursos públicos en las entidades anteriormente señaladas. Asimismo, radica en la falta de aplicación de mecanismos como la responsabilidad civil para que las autoridades responsables hagan frente a los desfalcos con su patrimonio.

La hipótesis tentativa plantea la existencia de arbitrariedad, discrecionalidad, opacidad e impunidad en el manejo de la deuda pública, por parte de gobernadores y presidentes municipales, así como la evidente falta de transparencia en los procesos de fiscalización y la preeminencia de los intereses políticos sobre la impartición de justicia.

Los efectos de la problemática antes señalada se traducen terminantemente en un demérito de la democracia y la cultura de la legalidad, ya que las prácticas de desvío de poder socavan la credibilidad de las instituciones.⁵

Ante la situación anteriormente planteada surgen, entre otras, las siguientes preguntas de tipo empírico descriptivas: ¿Qué es? ¿Dónde se encuentra regulada? ¿Quién y cómo se autoriza? ¿Cuáles son las reglas en el registro y manejo de la deuda pública? Una vez dilucidadas las anteriores interrogantes, surgen otros cuestionamientos de carácter empírico explicativo tales como: ¿Qué fenómenos o situaciones están relacionados con el endeudamiento excesivo de las entidades federativas? ¿Qué explicaciones dan las instituciones (Congreso de la Unión y SHCP) ante el fenómeno de endeudamiento? ¿Cuál es el verdadero destino de la deuda pública? ¿Qué relación se ha o se está dando entre el manejo de la deuda pública y la corrupción o el lavado de dinero? ¿Existe autonomía

⁴ VÁZQUEZ, RODOLFO, "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, IJU-UNAM, 2010, p. 216; MÜLLER CREEL, OSCAR ANTONIO, "La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 57, núm. 214, p. 167.

⁵ WALLERSTEIN, IMMANUEL, *La decadencia del poder estadounidense*, México, Era, 2005, p. 143.

en las autoridades fiscalizadoras para sancionar a las autoridades corruptas? ¿Cómo se puede resarcir el daño patrimonial a los erarios por causa de los funcionarios corruptos?

Las respuestas a los cuestionamientos mencionados en el párrafo anterior van ligadas de manera indubitable al cumplimiento de los parámetros sobre transparencia en las actividades realizadas por la función pública.⁶ El ánimo de este estudio deriva en la necesidad de identificar, de manera clara, las acciones que han provocado y provocan en la actualidad obstáculos para la adecuada aplicación del marco jurídico y los instrumentos que este prevé o no, para realizar un cabal control del endeudamiento y de la supresión de actos de corrupción por parte de las autoridades.

El objetivo general consiste en analizar la efectividad de los mecanismos y herramientas de control, así como explicar la relación entre la deuda pública, la falta de transparencia y la realización de actividades ilícitas por parte de las autoridades gubernamentales, durante el periodo 2010-2016. Los objetivos específicos radican en establecer, describir y explicar las características y condiciones que presentan los estados endeudados, así como exponer la relación entre la falta de transparencia y corrupción en el manejo de la deuda pública.

Se establece como variable dependiente el endeudamiento injustificado. Las unidades de análisis de la presente investigación se encuentran integradas por un número específico de entidades federativas con problemas de endeudamiento,⁷ lo cual permite limitar la investigación para hacerla factible. Como variables independientes se seleccionaron aspectos y factores explicativos para apoyar la hipótesis planteada: *a)* Percepción de los ciudadanos de un buen o ineficiente gobierno;⁸ *b)* Existencia de disposiciones de transparencia en el manejo de la deuda pública; *c)* Percepción de corrupción en los estados seleccionados.

La presente investigación emplea el método comparativo, debido a que permite la implementación de una técnica lógica de análisis cualitativo, considerando que el número de casos en estudio es reducido. Implementaremos también métodos estadísticos para interpretar el comportamiento de fenómenos significativos que demuestren la hipótesis planteada.

⁶ MORENO RODRÍGUEZ, R., *La administración pública federal en México*, México, III-UNAM, 1980, p. 87.

⁷ Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

⁸ Las mediciones más utilizadas son los índices que, en lugar de contabilizar actos de corrupción, parten de la aplicación de encuestas a ciudadanos y la consulta de paneles de expertos, para conocer su apreciación sobre la eficiencia del gobierno.

2. ¿Qué es la deuda pública?⁹

Para dimensionar la relevancia del tema se debe partir del conocimiento y entendimiento del concepto mismo. La deuda pública está conformada por la suma de las obligaciones insolutas a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos sobre el crédito de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de organismos autónomos de las entidades federativas; los municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos o cualquier otro ente sobre el que las entidades federativas y los municipios tengan control, o la nación.

Núñez Barba, investigador del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), establece que la deuda constituye uno de los elementos de los que se valen los gobiernos para financiar sus proyectos a modo de satisfacer las necesidades (servicios, bienes e infraestructura) que la sociedad demanda. Son sumamente necesarios para impulsar el desarrollo económico y social de las entidades federativas y municipios, pero su utilización debería ser:

Una opción para complementar las participaciones y aportaciones que conforman el gasto programable y de esta forma atender: 1) Contingencias financieras naturales; 2) La demanda extraordinaria de bienes o infraestructura que no alcanzó a ser financiada con los ingresos del estado o municipio, o bien, cuando la inversión resulta más económica si se realiza en el presente, financiada a través de la deuda, que si se realizara a futuro.¹⁰

A partir de 2010, la naturaleza de la deuda subnacional ha cambiado sustancialmente en sus aspectos fundamentales, pues dejó de ser única y exclusivamente una obligación con dependencias gubernamentales federales, para dar entrada a la banca comercial y al sector bursátil. Ello implica una diversificación de los mecanismos de endeudamiento y la necesidad de intervención del

⁹ Para entender qué es la deuda pública, cómo debe manejarse y qué se debería hacer para su adecuada administración se recurre a la normativa existente y a los reportes de deuda subnacional del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), así como a las estadísticas históricas elaboradas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. "Análisis al informe sobre las finanzas públicas y la deuda pública al primer trimestre de 2018", *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados*, 16 de agosto, 2018. Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/new/deuda.php>

¹⁰ NÚÑEZ BARBA, ENRIQUE, "Indicadores de endeudamiento público local", *Revista Hacienda Pública*, núm. 115. La deuda subnacional solo hace frente a situaciones a corto plazo, pero no se debe perder de vista que, si no se logra usar en actividades productivas, no se generaran recursos propios. Así, con el tiempo, habrá que amortizar y cubrir su costo, en perjuicio del financiamiento de servicios públicos, indispensables para el bien común.

gobierno federal para garantizar el financiamiento y evitar la puesta en riesgo de las participaciones federales dadas en garantía.¹¹

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), en su Informe 2017 sobre Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México, destaca que la deuda interna en los últimos 16 años ha aumentado en 141.9%, ubicándose en ese momento en 560 092 300 millones de pesos.¹²

En este sentido, es importante resaltar que el servicio de la deuda que pagan las entidades federativas y los municipios anualmente representa un costo muy alto y es dispar. La misma institución, en su *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, elaborado en 2016, resaltaba ya que 83% del gasto de los estados se cubre principalmente con las participaciones (ramo 28), aportaciones federales (ramo 33) y provisiones salariales y económicas (ramo 23), en tanto que los ingresos propios cada vez son más bajos (recaudación). Por lo tanto, resulta evidente que no existe una cultura de generar y administrar recursos propios y, ante situaciones de estancamiento económico, ello puede poner en riesgo la estabilidad financiera.

Las implicaciones de la deuda de las entidades federativas son diversas y dependen de condiciones económicas, políticas, sociales y culturales. La búsqueda de soluciones para hacer frente a problemas en esta materia se debe hacer desde una perspectiva integral, y no solo desde una óptica económica o financiera.¹³

3. ¿Dónde se regula la contratación de la deuda pública?

Estructura normativa

El andamiaje jurídico sobre el manejo de la deuda pública en México tiene su sustento constitucional en los artículos 73 y 117 de nuestra Carta Magna. Otras disposiciones importantes por tener en cuenta en el estudio de este tema son la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley Federal de Deuda Pública (antes Ley General

¹¹ HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO, y OLIVEIRA JOÃO, "Subnational Borrowing and Debt Management", en Marcel M. Giugale y Steve B. Webb (coords.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, pp. 237-241, Washington, The World Bank, 2000. Disponible en: documents.worldbank.org/curated/en/618221468774644627/pdf/multi-page.pdf

¹² CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México, al Tercer Trimestre de 2017*, México, Cámara de Diputados - CEF, 2017.

¹³ Véase AMIEVA-HUERTA, JUAN, *Finanzas Públicas en México*, México, Porrúa, 2010, pp. 274-276. Entre las consecuencias más comunes que se asocian a una deuda elevada, se identifican las siguientes: 1. Desprestigio y detrimento de las instituciones públicas; 2. Las deudas contraídas por gobiernos anteriores son heredadas a los que entran en funciones; 3. Recortes a las participaciones y aportaciones federales (inversión pública en sectores sociales básicos); 4. Aumento de la marginación y la pobreza extrema.

de Deuda Pública); *la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2008)* y *la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (2015)*.

Ahora bien, resulta necesario profundizar en los puntos medulares que manejan las disposiciones antes señaladas. Esto con el fin de establecer si es adecuado el marco legal existente o si son factores externos a la normativa los que detonan el endeudamiento, aunados a la falta del establecimiento de responsabilidad civil (patrimonial) a los servidores públicos y particulares que actúan fuera del marco legal.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reglamentación de la deuda pública, tanto interna como externa, tiene dos antecedentes significativos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. El primero de ellos lo localizamos en el artículo 73 fracción 8. Este contiene la facultad del poder legislativo en cuanto a sentar las bases para celebrar empréstitos: reconocer y mandar a *pagar la deuda nacional*. El segundo antecedente lo encontramos en el artículo 117 fracción 8, donde se prohíbe a los estados contraer *deuda externa*.

Partiendo de la lectura del artículo 73, en su fracción 8, se desprende que la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad de regular la forma, monto, reconocimiento y pago de la deuda externa de la nación. “Al mismo tiempo, estipula que ningún empréstito podrá celebrarse *sino para la ejecución de obras que de un modo directo produzcan un incremento en los ingresos públicos*, mencionando excepciones muy específicas entre las que encontramos las comprendidas en el artículo 29 constitucional”.¹⁴

Este mismo precepto constitucional, en su fracción 23, señala que el Poder Legislativo Federal debe expedir el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación para establecer el procedimiento que regirá su tarea de fiscalización de la cuenta pública federal, así como vigilar, controlar y evaluar a los poderes de la Unión y demás entes públicos federales.

Otras disposiciones constitucionales importantes en la materia son los artículos 74, 115 y 116. El primero de ellos establece que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, con base en las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se cumplieron los criterios

¹⁴ Véase el artículo 73 fracción 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

señalados en el presupuesto y si se lograron los objetivos contenidos en los programas.¹⁵

En los artículos 115 y 116 se establece que los municipios y las entidades federativas contarán con entidades de fiscalización cuyo fin y propósito será el de revisar las acciones de los gobernadores y presidentes municipales en materia de recursos locales y deuda pública.¹⁶

b) Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF en adelante) establece el pacto federal de la distribución de competencias de recaudación y ejercicio del gasto público entre los tres niveles del Estado —federalismo fiscal—. Pero además señala cómo se integra el gasto federalizado e indica de una manera clara y categórica quién y cómo se autoriza la deuda pública.

Reyes señala que el gasto federalizado se integra con las participaciones e incentivos económicos (recursos no condicionados) y aportaciones (recursos condicionados o etiquetados) para el logro de determinadas metas relacionadas con bienes y servicios, como salud, educación, infraestructura básica o seguridad pública.¹⁷

Las participaciones e incentivos económicos consisten en transferencias no condicionadas, es decir, el gobierno federal no determina el destino del gasto, sino que son las autoridades estatales y municipales las que definen adónde se destinarán. Sobre este escenario, encontramos que, con su transferencia, pierde el carácter de federal, puesto que su uso, evaluación, rendición de cuentas y fiscalización son responsabilidad de los congresos estatales.¹⁸

Las aportaciones son el mecanismo presupuestario delineado y etiquetado para transferir a las entidades federativas y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta, y atender demandas de infraestructura básica; infraestructura educativa; educación; salud; fortalecimiento financiero

¹⁵ Véase el artículo 74 fracción 4, CPEUM.

¹⁶ La fracción 4 del 115 puntualiza que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, y que realizarán la revisión y fiscalización de sus cuentas públicas. Véase artículo 116 fracción 2.

¹⁷ REYES, TÉPACH, M., *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2017, p. 19. También véase Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, México, Cámara de Diputados - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016, p. 6. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>

¹⁸ El artículo 9 de la LCF establece que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no se pueden modificar por fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los gobiernos locales, con autorización de sus legislaturas e inscritas ante Hacienda a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operan en el país, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social. Así, son fiscalizados por la federación.¹⁹

¿Cómo se garantiza la deuda pública? A partir de las reformas de 1995, el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y el reglamento, se otorga una mayor flexibilidad a las entidades federativas y municipios para la contratación de deuda. Esto a partir de que se permite cubrir o garantizar la deuda con las participaciones y aportaciones federales que perciben, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda.²⁰

La citada reforma no solo amplía las fuentes de financiamiento (bursatilización de la deuda), sino también el riesgo de pago, pues la volatilidad de los mercados y la variabilidad de las tasas juegan un papel muy importante al momento de hacer frente al pago.

En las últimas tres décadas, se aprecia cómo estas participaciones y aportaciones se han visto comprometidas en algunas entidades federativas de manera significativa —Veracruz, Chihuahua, Coahuila—²¹ puesto que son utilizadas para garantizar la deuda pública creciente que han adquirido, lo cual ha puesto en serio riesgo las finanzas públicas y el crecimiento económico.

¿Quién autoriza la deuda pública? El federalismo hacendario en México está estructurado para permitir que los estados suscriban los montos de la deuda que adquieren en el registro de obligaciones y empréstitos, e impide a la federación tener competencia en la fijación de los límites, la evaluación y la fiscalización. Esta facultad solo queda reservada a los congresos locales que, con apoyo de la Auditoría Superior de las entidades federativas, vigilarán que se cumpla con las disposiciones legales y administrativas. Por lo tanto, el tema de la deuda pública se torna político en el momento en que los congresos estatales dejan de revisar y estudiar a fondo los motivos de la solicitud

¹⁹ Con base en los artículos 25 a 51 de la LCF fungen como apoyos de la federación para los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población.

²⁰ LÓPEZ GONZÁLEZ, T. Y BASILIO MORALES E., "Sostenibilidad de la deuda subnacional en México", en María Isabel García Morales (coord.), *Endeudamiento público subnacional en México*, México, IPN, 2016, p. 54.

²¹ Es el caso de Veracruz con Javier Duarte de Ochoa, exgobernador en el periodo comprendido de 2010 a 2016. Desde octubre de 2016 hasta abril de 2017, se encontraba prófugo de la justicia por desfaltar el erario del estado. La Procuraduría Federal de la República lo acusó por actos de delincuencia organizada, teniendo que reclasificar su acusación por la de asociación delictuosa. Fue condenado a 9 años de prisión, pero, bajo los beneficios del nuevo sistema penal acusatorio, podrá quedar libre en 4 años y medio. Lo verdaderamente preocupante es que no se le inhabilitó para que vuelva a desempeñar cargo público, y no se le ha fincado responsabilidad administrativa, a la cual se le debería agregar también la responsabilidad civil. Similar es el caso del exgobernador de Chihuahua, César Duarte Jáquez (2010-2016), acusado de peculado y actualmente prófugo de la justicia. También el caso de Coahuila, con Rubén Moreira Valdés, donde se retuvieron aportaciones por más de 390 millones de pesos y no se han establecido la causa y las acciones pertinentes contra los responsables.

del endeudamiento, y solo atienden a intereses partidarios, sin importar que en realidad los recursos derivados de los empréstitos se destinen a inversión productiva.

c) Reglas en el registro y manejo de la deuda pública

En 2002, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 7 fracción 9, estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debería informar sobre la situación económica, las finanzas y deuda pública, en tanto que en el numeral 70 fracción 22 señalaba expresamente que “la información relativa a la deuda pública debería ser puesta a disposición de la población y mantenerse actualizada”. No obstante, es hasta la reforma constitucional del 7 de mayo de 2008 que se implementa la necesidad de contar con entidades de fiscalización, con el propósito de tutelar y revisar la cuenta pública, así como homogeneizar la información financiera de la federación, estados y municipios.²²

Del estudio realizado se percibe que la reglamentación de la deuda pública ha ido reformándose con el tiempo.²³ Si bien, en la actualidad los gobiernos locales deben informar de manera clara su actuación al momento de rendir la cuenta pública, lo cierto es que los mecanismos implementados siguen siendo muy débiles y ponen en entredicho el estado de derecho, pues se presentan casos de corrupción.

Tomando como referencia lo señalado, resulta de suma importancia que los congresos estatales asuman su responsabilidad y establezcan los instrumentos necesarios para lograr un adecuado uso de los recursos. Esto con el fin de evitar que la deuda pública de estados y municipios vaya en incremento, administración tras administración, mientras los actores políticos la justifican como un mal necesario para generar supuestas condiciones de desarrollo económico, el cual nunca llega.

Los diputados locales deben estar conscientes de que, aunque los recursos obtenidos mediante la utilización de los diferentes instrumentos de deuda pública y financiamiento representan un mayor margen de acción para el gasto público, también significan una restricción a las disponibilidades fiscales a

²² Por un lado, no se ha logrado establecer la homogeneización en los plazos de fiscalización; por otro, en el caso de los municipios, el seguimiento de responsabilidades rebasa los tres años de la administración.

²³ En un intento de establecer las bases para un ejercicio responsable de los recursos que se obtienen, teniendo como sustento los objetivos y metas contenidos en los planes estatales y municipales de desarrollo vigentes.

futuro. Por ello, se debe actuar con responsabilidad hacendaria,²⁴ manteniendo el nivel de endeudamiento dentro de la capacidad de pago vinculada con los ingresos públicos y la certidumbre en la estabilidad de las finanzas públicas.²⁵

Desde nuestra perspectiva, para lograr la estabilidad financiera y el crecimiento económico de las entidades federativas y municipios es necesario homogenizar los criterios de fiscalización de la deuda pública, así como la implementación de mecanismos de transparencia y combate a la corrupción y evitar la práctica común de los Congresos locales de realizar una diversidad de interpretaciones de la ley, con el fin de justificar el uso indebido de los recursos.²⁶

d) Ley Federal de Deuda Pública²⁷

La Ley Federal de Deuda Pública, divulgada en plena etapa del presidencialismo en México, reguló la materia con base en el sometimiento y cercanía de los gobernadores y presidentes municipales al presidente de la república. Por lo tanto, esta ley resultó carente de contenido, presentaba vacíos legales que sancionaban el uso indebido de la deuda pública y solo se limitaba a enunciar disposiciones para la administración pública y paraestatal. Por otra parte, carecía de la distribución de competencias en los diversos ámbitos de gobierno, lo cual, en gran medida, fue causa del aumento del endeudamiento de las entidades federativas y municipios.²⁸

En este escenario, el Congreso de la Unión tuvo la necesidad de realizar una reforma constitucional (2015) para crear un instrumento legal que precisara criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para

²⁴ La responsabilidad hacendaria significa, como señala la Auditoría Superior de la Federación, "aplicar principios específicos para evitar el crecimiento del déficit público, de la deuda y de los pasivos, prescindiendo de la expectativa de que el gobierno federal canalice apoyos para un saneamiento o rescate financiero debido a la insolvencia (ingresos insuficientes para cubrir los gastos) o a la falta de liquidez (escasez de recursos financieros disponibles para cumplir las obligaciones y compromisos inmediatos)". AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados México, 2014, p. 108. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf

²⁵ El uso indebido de la deuda pública solo resuelve problemas de corto plazo, tarde o temprano habrá que amortizarla y cubrir su servicio en perjuicio de los servicios públicos indispensables para la población. Véase ASTUDILLO, MARCELA; BLANCAS, ANDRÉS Y FONSECA, FRANCISCO JAVIER, "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 48, núm. 188, p. 31.

²⁶ Véase INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, Reporte deuda subnacional, IMCO, 2016, p. 5. Disponible en: imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte_Deuda_Subnacional-Documento.pdf

²⁷ Antes del decreto presidencial de abril de 2016, se denominaba Ley General de Deuda Pública (31 de diciembre, 1976).

²⁸ ASTUDILLO, MARCELA; BLANCAS, ANDRÉS Y FONSECA, FRANCISCO JAVIER, "La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento", *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 48, núm. 188, p. 41.

los estados y municipios, mediante la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (27 de abril, 2016). Por esta, de manera significativa, se modifican en materia de deuda pública la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

e) Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión señala que los componentes básicos de esta disposición están orientados a implantar reglas de disciplina financiera en la contratación de financiamientos y obligaciones, teniendo como condición la aplicación de los principios de transparencia y eficacia.

La aprobación de los financiamientos queda supeditada al voto de las dos terceras partes de las legislaturas locales. Además, se hace una interpretación de lo que se debe entender por *inversión pública productiva*. Desde nuestra perspectiva, si bien esta establece limitantes, se considera que sigue siendo un concepto bastante amplio. Así, da pauta a una interpretación discrecional que permite la indebida utilización de los recursos derivados de deuda pública.

Otro componente importante de esta ley lo constituye la creación de un registro único de obligaciones y empréstitos para transparentar la totalidad de las obligaciones y financiamientos contraídos por los estados y municipios, puesto que se deben inscribir en el mismo. Este registro se ve fortalecido por un sistema de alertas vinculado a los niveles de endeudamiento para prevenir riesgos de un uso indebido —circunstancia que ha sido aminorada con el aval de las deudas estatales y municipales por parte de la federación, lo cual permite reducir las tasas de interés—. ²⁹

Se establece la obligación de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos etiquetados con los rendimientos financieros generados que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no se hubieren ejercido. Sin embargo, no se especifica qué pasa con los no etiquetados y su proporción.

²⁹ Mediante el sistema de alertas se implementa un techo de financiamiento neto, atendiendo a tres posibles escenarios: endeudamiento sostenible, en observación y elevado. En el primero de los escenarios, el techo de financiamiento neto puede ser de hasta 15% de los ingresos de libre disposición; en el segundo escenario, de hasta 5%, y en el tercero será igual a 0. Se permite el endeudamiento a corto plazo para hacer frente a situaciones de falta de liquidez temporal bajo ciertas condiciones. No obstante, desde nuestra perspectiva, estas abren la puerta a situaciones de manejo indebido de la deuda, pues no requieren la aprobación de las legislaturas y no se establecen requisitos de transparencia y sanciones claras en caso de incumplimiento.

Por último, la ley establece la obligación de la rendición de cuentas mediante la presentación de informes periódicos, así como de hacerlos públicos mediante su registro. En caso de incumplimiento de los preceptos contenidos en la normativa aplicable a la materia, se contempla la responsabilidad penal y administrativa de los servidores públicos.³⁰

4. Fenómenos o situaciones relacionados con el endeudamiento excesivo de las entidades federativas: corrupción y finanzas públicas

Como se señaló al inicio de este trabajo, la corrupción desacredita a las instituciones y autoridades; además, impacta definitivamente en el estado de derecho que debería prevalecer para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos. Esto se debe a la gran impunidad que prevalece en nuestro país, con lo cual se genera una percepción de inseguridad que afecta al desarrollo económico.³¹

Entre los gobernadores considerados para este estudio, como Rodrigo Medina de la Cruz, César Duarte Jáquez y Javier Duarte de Ochoa, algunos se encuentran en prisión o prófugos de la justicia, por haber realizado actividades ilícitas en el manejo de las finanzas públicas. A pesar de que exista un marco jurídico aparentemente actualizado, la realidad es que las autoridades encargadas de analizar sus casos eligen como única vía la responsabilidad penal, como señala Jaime Cárdenas, a sabiendas de que el actual sistema penal contiene ambigüedades en los tipos y es poco garantista. Ello favorece la impunidad de los servidores públicos, pues difícilmente les probarán los delitos por los cuales se les acusa, dejando en el olvido la obligación que tienen de restituir al erario todos los recursos y los rendimientos que no logren comprobar que fueron destinados a actividades productivas y que estas fueron realizadas.

Es aquí donde, como ciudadanos, percibimos la impunidad, pues vemos cómo las autoridades gubernamentales y municipales no son sancionadas acorde con la ley. Aun cuando hayan sido procesados quedan libres en unos

³⁰ CENTRO DE ESTUDIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, CEFP - Cámara de Diputados, México, 2016, pp. 2-4. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>

³¹ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra impune significa "el que queda sin castigo". En nuestro sistema de justicia es alto el nivel de personas que cometen delitos, en este caso, contra el erario, o de cualquier índole, y quedan sin sanción o castigo.

cuantos años —como es el caso Duarte— pero sin que estos respondan por el detrimento que causaron al erario.³²

A pesar del esfuerzo significativo que se ha mostrado en nuestro país en los últimos años por actualizar y estructurar de manera eficiente la normativa que rige el endeudamiento de estados y municipios, nos encontramos con la realidad de que la misma sigue siendo débil. Lo anterior se aprecia en situaciones evidentes como:

- La omisión constitucional de establecer como obligatorio límites a la deuda pública a estados y municipios³³
- La negligencia de transparentar de manera real y adecuada la cuenta pública
- La debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas
- La necesidad de reforzar el Sistema Nacional Anticorrupción para sancionar a los funcionarios públicos que causen endeudamiento sin seguimiento de un proceso que justifique la viabilidad de las actividades productivas.

De acuerdo con lo anterior, tenemos como resultando que la falta de transparencia en materia de deuda pública, aunada a la discrecionalidad de las autoridades estatales y municipales para establecer topes de endeudamiento, son un nicho idóneo para la corrupción. Tal situación se ha convertido en una práctica cotidiana que daña el desarrollo económico y, en el caso de las finanzas públicas, es causa de déficits que deberán ser cubiertos con más deuda pública; esta, a su vez, tendrá que ser pagada por los contribuyentes.

Para sustentar lo anterior se acudió a la aplicación del sistema estadístico utilizado por Drozova y Gaubatz, “Cuantificando lo cualitativo: teoría de la información para el análisis de casos comparables”.³⁴ De acuerdo con este sistema, la teoría de la información nos proporciona una vía universal de cuantificar el contenido de la información y de la incertidumbre que en ella existe.

Este enfoque evita las limitaciones de las estadísticas tradicionales en contextos pequeños y nos permite usar un análisis específico que reducirá los prejuicios y mejorará el conocimiento adquirido en los casos seleccionados.

³² CÁRDENAS, JAIME, “Herramientas para enfrentar la corrupción”, en Ricardo Méndez Silva (coord.) *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM - IJ, 2008, p. 66.

³³ Únicamente 17 estados han legislado para establecer candados que limiten el financiamiento público.

³⁴ DROZDOVA, KATYA y TAYLOR GAUBATZ KURT, *Quantifying the Qualitative: Information Theory for Comparative Case Analysis*, Thousand Oaks, California, Sage, 2017, pp. 115-129. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=X3xZDwAAQBAJ&oi=fnd&tpg=PT12&ots=e7dn9GP3l&sig=ukSMmbw7Egz59vXQtQCL6vpD_js&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Las métricas de información también nos ayudarán a comunicar los hallazgos de manera más efectiva y a ejercer un mejor juicio bajo incertidumbre.

De conformidad con el análisis realizado en los nueve casos seleccionados, encontramos que han presentado problemas relacionados con el aumento de la deuda pública durante el periodo comprendido de 2010 a 2016. En todos los casos se trata de analizar qué elementos están presentes de manera continua o cuáles tienen mayor incidencia, para establecer que son causantes del endeudamiento. Los elementos seleccionados son *a)* la existencia de una obligación normativa de transparencia en materia de deuda pública; *b)* límite normativo a la adquisición de deuda por los estados y municipios; *c)* percepción de corrupción por parte de la ciudadanía.

	Deuda pública	Responsabilidad		Número
	Corrupción	Obligación de transparencia	Límite a la deuda	Endeudamiento
CDMX	1	0	0	1
Nuevo León	1	0	0	1
Chihuahua	1	0	1	1
Veracruz	1	1	1	1
Edo. de Mex.	0	1	0	1
Coahuila	1	1	1	1
Sonora	1	1	1	0
Quintana Roo	1	1	1	1
San Luis Potosí	1	1	1	0
<i>A</i>	0.666666667	0.444444444	0.444444444	
<i>B</i>	0.111111111	0.333333333	0.333333333	
<i>C</i>	0.222222222	0.222222222	0.222222222	
<i>D</i>	0.00001	0.00001	0.00001	
<i>H(Y)</i>	0.5030	0.5030	0.5030	
<i>H(Y X)</i>	0.4830	0.4340	0.2220	
<i>I(Y;X)</i>	0.0200	0.0690	0.2810	
<i>Dirección</i>	<i>Positivo</i>	<i>Positivo</i>	<i>Negativo</i>	

Los resultados establecen que la falta de transparencia y la corrupción son elementos que inciden en el endeudamiento de los estados seleccionados, mas no el establecimiento de un límite a la misma. Por lo tanto, resulta evidente que un mecanismo para limitar el uso indebido de la deuda pública es la transparencia y la implementación de mecanismos de control realmente efectivos, así como sanciones que conlleven la inhabilitación efectiva de los funcionarios públicos y el resarcimiento de los recursos desviados o utilizados indebidamente.³⁵

Ante este panorama, surge como propuesta la implementación y aplicación de la responsabilidad civil de los funcionarios que no justifiquen y prueben de manera real cómo y en qué se utilizaron los recursos, haciendo responsables solidarios a los diputados y funcionarios públicos que no verifiquen la realización de las actividades productivas y sus resultados.³⁶

5. La responsabilidad civil como medida coercitiva en materia de desviación o manipulación de recursos públicos (deuda pública)

La responsabilidad de los servidores públicos se encuentra regulada en las leyes respectivas que, para tal efecto, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales han aprobado. Pero es nuestra Carta Magna la que establece el fundamento de su aplicación, ya sea penal, administrativa o civil.

La responsabilidad penal de los gobernadores y presidentes municipales la encontramos establecida en el artículo 111 constitucional. Esta disposición señala los supuestos y el proceso que se debe seguir para armar el tipo que implique incurrir en responsabilidad derivada de actos ilícitos. Desafortunadamente, como vemos en todos los casos que hemos mencionado en esta investigación, resulta una labor bastante compleja. Ello se debe a los requisitos para proceder penalmente; uno de los primeros obstáculos es el hecho de que, en la mayoría de estados y municipios, todavía gobernadores y presidentes municipales cuentan con fuero. Esto implica tener que realizar primero un procedimiento para desaforar a la autoridad y, posteriormente, someterla al procedimiento penal.

³⁵ El objetivo del endeudamiento debe estar claramente definido y explicado en términos cualitativos y cuantitativos. También se debe buscar que los indicadores de costo y riesgo se expliquen y se justifiquen ante la opinión pública.

³⁶ El funcionario público deberá responder con su patrimonio o el de sus testaferros de los daños causados al erario.

Al final del camino, por lo general, los resultados obtenidos son nulos, lo que genera la pérdida de confianza de los ciudadanos en el sistema de impartición de justicia y, consecuentemente, en el estado de derecho.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, encontramos que los artículos 109 y 113 de la Constitución señalan los parámetros del Congreso de la Unión y de los congresos locales para aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos. Para ello, establecen de manera categórica sus obligaciones a fin de que se desempeñen en su función con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Las sanciones establecidas consisten en la suspensión, destitución e inhabilitación, y multas.

En la realidad, se tiene que en pocas ocasiones se llega a destituir o inhabilitar a los funcionarios públicos; en el mejor de los casos, si se destituye a alguien, esta persona no resarce el daño patrimonial causado.

De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que los congresos locales no están funcionando como verdaderos contrapesos para el control del endeudamiento. Por una parte, al autorizar por afinidad partidista los requerimientos de gobernadores y presidentes municipales. Por otra, dejando mucho que desear con sus actuaciones de fiscalización, puesto que no entienden que proporcionar más información sobre la deuda y las obligaciones contingentes de los estados y los municipios contribuiría a mejorar la rendición de cuentas, y a vigilar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

a) Uso indebido de los recursos obtenidos de deuda pública por gobernadores y presidentes municipales

Hurtado Cisneros señala que el problema en materia de responsabilidad de los servidores públicos en nuestro país es una cuestión de fondo y de incumplimiento de objetivos que llevan a la corrupción. Por lo tanto, se requiere un nuevo sistema de responsabilidades donde funcione efectivamente la división de poderes y en donde toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública rinda cuentas (transparencia) y responda por las violaciones en que incurra respecto de los derechos de los ciudadanos.³⁷

El fundamento constitucional para la procedencia de la responsabilidad civil de las autoridades deriva del artículo 111. Este menciona que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se

³⁷ HURTADO CISNEROS, A., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, IJU - UNAM, 2015, pp. 6-8.

requerirá la declaración de procedencia.³⁸ Pero es en el Código Civil Federal (artículos 1910 a 1928) donde se encuentra concretamente el fundamento jurídico de la responsabilidad civil de servidores públicos.

Si bien en principio se establece que la responsabilidad debe ser imputada al Estado, ya que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, lo cierto es que, en el caso concreto de la deuda pública, las acciones dolosas e ilícitas de los funcionarios deben consistir en una responsabilidad directa por el incumplimiento de la ley, independientemente de que por la vía administrativa se les exija la responsabilidad resarcitoria.³⁹

Desde nuestra perspectiva, se debería regular y establecer legalmente la responsabilidad civil del servidor público en materia del uso indebido de los recursos provenientes de deuda pública. Lo anterior tiene su fundamento en el supuesto de que los hechos o actos realizados por gobernadores y presidentes municipales en ejercicio de sus funciones genera un detrimento al erario, con consecuentes daños a los particulares. La responsabilidad es inmediata y podrá exigirse mediante interposición de la demanda.⁴⁰

Como señala Creel, el uso de la responsabilidad civil como un instrumento de combate a la corrupción presenta una serie de ventajas respecto de otras vías como la responsabilidad penal. En materia civil, la carga de la prueba envuelve menor problema, puesto que solo se tendría que probar la ilicitud de la actividad desarrollada por el funcionario, el daño causado y la relación de causalidad entre uno y otro.

Por otra parte, en materia de secreto bancario, la vía civil implica menos requisitos que la vía penal. La propia legislación que regula a las instituciones de crédito señala que las entidades financieras se encuentran exentas del secreto bancario cuando la información sea solicitada por la autoridad judicial. Esto en un procedimiento en el que el servidor público haya manejado o administrado fondos públicos que le hayan sido confiados en el ejercicio de sus funciones.

³⁸ Es decir, no se requerirá del desafuero de la autoridad para que proceda la acción de los afectados. Véase MÜLLER CREEL, OSCAR ANTONIO, "La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 57, núm. 214, p. 173.

³⁹ Véase BORJA MARTÍNEZ, M., "La responsabilidad civil", *Revista Praxis*, núm. 60, p. 115.

⁴⁰ Es un hecho indubitable que las autoridades, tanto estatales como municipales, han violado continuamente el derecho de los ciudadanos a una justicia social, que debe ser un elemento primordial en la conformación de todo Estado. La justicia social implica el compromiso del Estado para compensar las desigualdades que surgen en el mercado y en otros mecanismos propios de la sociedad. Las autoridades deben propiciar las condiciones para que toda la sociedad pueda desarrollarse en términos económicos. Esto quiere decir que el Estado debe actuar dentro del marco jurídico establecido y aplicar con transparencia los recursos con que cuenta, en beneficio de toda la población y no solo para cada tres o seis años arrojar una nueva generación de multimillonarios y una gran masa de pobres.

El propósito es adecuar y armonizar el marco legal existente —que es abundante— a modo de que los funcionarios públicos no actúen de manera discrecional y hagan uso adecuado de los instrumentos de financiamiento de acuerdo con el principio de legalidad. Asimismo, en caso de que actúen fuera de este marco, que respondan con su propio patrimonio y restituyan al Estado y a sus ciudadanos sus recursos.

6. Conclusiones

En nuestro país, existe una gran heterogeneidad en la legislación de la deuda pública estatal y municipal. Ello dificulta en gran medida su entendimiento, por lo cual se considera necesario homogenizarla para todos los estados y municipios, estableciendo los mismos derechos, obligaciones, límites, sanciones y procedimientos.

Por otra parte, los controles de endeudamiento no están funcionando, los congresos locales no están ejerciendo el rol de peso. Tampoco trabajan contra el actuar de los ejecutivos, sino que reducen su rol a aprobar los requerimientos de deuda solicitados por los gobiernos, sin ejercer de manera eficiente y eficaz las acciones de fiscalización y evaluación del destino de los recursos. Por lo anterior, y ante la inoperancia de las legislaturas, es necesaria la participación ciudadana. De este modo, será posible impulsar y vigilar que se activen los instrumentos de control que el legislativo tiene que ejercer.

Un problema notable es la inexistencia de una cultura auténtica de transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos locales, a pesar de la implementación de políticas anticorrupción, y armonización de la contabilidad gubernamental, en aras de priorizar el interés público sobre el interés particular.

Es necesario que se conceda total autonomía al Sistema Nacional Anticorrupción, para que vigile tanto a las auditorías superiores, como a los congresos de las entidades federativas, para que realicen eficientemente su trabajo. Así, se impulsará la creación de los procedimientos de revisión y sanción para los responsables del manejo indebido de los recursos obtenidos mediante endeudamiento.

Desde nuestro espacio académico, proponemos la implementación de la responsabilidad civil como contrapeso y recurso jurídico. Se considera que su implementación permite la defensa de los derechos transgredidos por la autoridad al momento de ejercer de manera indebida su facultad de acudir a la deuda pública, como un instrumento económico para cubrir obligaciones en vez de mecanismo de reactivación económica y generadora de servicios públicos de calidad.

Por lo tanto, la responsabilidad civil puede visualizarse como una vía eficiente para las inconformidades de la población, producto del ejercicio indebido de la autoridad respecto a los recursos que deberían ser utilizados para suministrar mejores servicios. En este sentido, hay una evidente afectación a los intereses de la población por lo que debería dársele la oportunidad de acudir a esta vía independientemente de que se ejerciten las responsabilidades penal y administrativa.

Bibliografía

- AMIEVA-HUERTA, JUAN, *Finanzas Públicas en México*, Porrúa, México, 2010.
- ASTUDILLO, MARCELA; BLANCAS, ANDRÉS Y FONSECA, FRANCISCO JAVIER, “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento”, *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 48, núm. 188.
- Auditoría Superior de la Federación, *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*, Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados México, 2012, p. 108. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1._Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf
- BORJA MARTÍNEZ, M., “La responsabilidad civil”, *Revista Praxis*, núm. 60
- CÁRDENAS, JAIME, “Herramientas para enfrentar la corrupción”, en Ricardo Méndez Silva (coord.) *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM-IJJ, 2008
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, Análisis e implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, CEFP - Cámara de Diputados, México, 2016, pp. 2-4. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas, *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, México, Cámara de Diputados - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2016. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas en México, al Tercer Trimestre de 2017*, México, Cámara de Diputados - CEFP, 2017.
- DROZOVA, KATYA y GAUBATZ, KURT, “Cuantificando lo cualitativo: Teoría de la Información para el análisis de casos comparables. En <https://us.sagepub.com/en-us/nam/quantifying-the-qualitative/book245066>
- HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO, y OLIVEIRA JOÃO, “*Subnational Borrowing and Debt Management*”, en Marcel M. Giugale y Steve B. Webb (coords.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, pp. 237-241, Washington, The World Bank, 2000. Disponible en: documents.worldbank.org/curated/en/618221468774644627/pdf/multi-page.pdf

- HURTADO CISNEROS, A., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México, IIJ-UNAM, 2015
- HUNTINGTON, SAMUEL P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Reporte deuda subnacional, IMCO, 2016, p. 5. Disponible en: imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reporte_Deuda_Subnacional-Documento.pdf
- LÓPEZ GONZÁLEZ, T. y BASILIO MORALES E., “Sostenibilidad de la deuda subnacional en México”, en María Isabel García Morales (coord.), *Endeudamiento público subnacional en México*, México, IPN, 2016.
- MORENO RODRÍGUEZ, R., *La administración pública federal en México*, México, IIJ-UNAM, 1980.
- MÜLLER CREEL, OSCAR ANTONIO, “La responsabilidad civil del servidor público en el combate a la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 57, núm. 214.
- NÚÑEZ BARBA, ENRIQUE, “Indicadores de endeudamiento público local”, *Revista Hacienda Pública*, núm. 115, pp. 30-42.
- REYES, TÉPACH, M., *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2017.
- VÁZQUEZ, RODOLFO, “Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos”, en Ricardo Méndez-Silva (coord.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, IIJ-UNAM, 2010.
- WALLERSTEIN, IMMANUEL, *La decadencia del poder estadounidense*, México, Era, 2005.