

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma el título del Capítulo I del Título Decimoquinto y adiciona un artículo 259 Ter al Código Penal Federal, en materia de acecho, a cargo de la diputada Verónica Martínez García, del Grupo Parlamentario del PRI
- 17** Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a cargo del diputado Emilio Suárez Licona, del Grupo Parlamentario del PRI
- 35** Que reforma los artículos 17 y 30 de la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, a cargo del diputado Yericó Abramo Masso, del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo II-5-1

Martes 23 de septiembre

**INICIATIVA, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA
EL TÍTULO DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO DECIMOQUINTO Y SE ADICIONA UN
ARTÍCULO 259 TER AL CÓDIGO PENAL FEDERAL**

La suscrita Diputada Federal Verónica Martínez García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, ejerciendo la facultad consagrada en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente iniciativa, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el Título del Capítulo I del Título Decimoquinto y se adiciona un artículo 259 Ter al Código Penal Federal, de conformidad con las siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El cuidado y respeto de los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos, es ahora la base sobre la cual se deben trabajar las propuestas legislativas que buscan modificar los diferentes ordenamientos legales.

Esto a raíz de la reforma constitucional de 2011 que pone en primer plano, la orientación de todos los entes de gobierno con el fin de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas que estén en México, priorizando a las que pertenezcan a los grupos que presenten mayor vulnerabilidad.

Hoy podemos presumir que hemos avanzado en materia de protección de niñas, niños y adolescentes, prohibiendo el matrimonio infantil, tipificando los delitos contra la pornografía infantil y el abuso, y evitando que estos delitos prescriban.

Además de que también se ha estipulado en la Constitución y en la legislación reglamentaria la no discriminación para toda persona que sufra de alguna discapacidad, el otorgamiento de estímulos a quien emplee a estos ciudadanos, o bien, reconocer las necesidades de los migrantes quienes actualmente gozan de más garantías y cuidados

durante sus estancias en nuestro país, entre otro tipo reformas enfocadas a la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, las mujeres el sector poblacional que representa el 50% de los casi 131 millones de habitantes en nuestro país¹, que además casi 24 millones de ellas son económica activas y se encuentran ocupadas², siguen padeciendo de diversos factores que inhiben su crecimiento.

Ellas son el pilar del núcleo familiar y desarrollan un trabajo poco visto, pero de gran trascendencia como lo es el doméstico, el cual no es remunerado, pero en 2022 generó casi 7.2 billones de pesos, lo que equivale a 24.3 % del PIB nacional, según la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM) 2022 del INEGI³.

Son ellas las que principalmente realizan este trabajo que tanto aporta a la sociedad, sin embargo, son ellas quienes también sufren mayor violencia, discriminación, humillación y vejaciones, al considerarlas incapaces.

Aunque los tiempos han cambiado y las mujeres han demostrado tener igual o en algunos casos mayores aptitudes para realizar ciertos trabajos, es innegable que siguen siendo uno de los grupos más vulnerables.

Los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica en su informe de enero a diciembre de 2023, determinan que en ese periodo se cometieron

¹ Consultado el 22 de julio de 2024 en <https://www.gob.mx/conapo/prensa/dia-mundial-de-la-poblacion-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-para-los-proximos-50-anos-2020-2070?idiom=es#:~:text=En%20el%20marco%20del%20Día,del%20Consejo%20Nacional%20de%20Población.&text=El%20volumen%20de%20la%20población,es%20de%200.9%20por%20ciento.>

² Consultado el 22 de julio de 2024 en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/enoen/enoen2023_07.pdf

³ Consultado el 22 de julio de 2024 en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTNRHM/CSTNRHM2022.pdf>

2,173,508 delitos denunciados, de los cuales el 33.4% se realizan contra mujeres, es decir 117,140 mujeres sufrieron algún tipo de agresión, lo cual es sumamente alarmante.⁴

Delitos como el feminicidio se han ido incrementando paulatinamente, ya que en 2015 se tenía registro de 413 denuncias mientras que en 2023 cerramos con 832, además, se cometieron 2,802 homicidios dolosos en contra de las mujeres y 3,890 homicidios culposos, además existieron 67,318 denuncias por lesiones dolosas, lo cual es vergonzoso para un país que se jacta del cuidado de los derechos humanos de los grupos más vulnerables.

Ante esto en el Poder Legislativo hemos adecuado y modificado nuestras leyes con el fin de tratar de inhibir este tipo de conductas, elevamos las penas por el delito de feminicidio, clasificamos el delito de abuso, feminicidio y violación entre otros, como delitos sujetos a la prisión preventiva oficiosa.

El gobierno federal también ha tenido una estrategia, que consiste en entregar apoyos sociales, con el fin de inhibir que más jóvenes se vean tentados a incorporarse a las filas de la delincuencia y cometan más delitos contra la sociedad, en particular contra las mujeres.

Sin embargo, los métodos de la delincuencia no ceden, y más bien evolucionan al generar nuevas formas para causar daño físico, emocional o patrimonial a los ciudadanos, o bien, a las mujeres.

Recientemente hemos detectado una nueva forma de causarles daño o preparar alguna conducta perniciosa contra ellas, como lo es el acecho o acoso (del anglicismo "Stalking"), siendo un término anglosajón que refiere a un cuadro psicológico denominado como síndrome del acoso apremiante, en el que, el acosador persigue de forma obsesiva al acosado a través de una persecución e intimidación en contra de su voluntad, causando estragos significativos en lo psicológico, físico y económico, por lo que son colocadas en

⁴ Consultado el 22 de julio de 2024 en https://drive.google.com/file/d/1YoA71JX-S0lU1bUmT9V3aPkPc4X_PzN6/view

una situación de riesgo, que en una situación extrema puede causar daños físicos o incluso la muerte.

Esta forma de agresión es una conducta que se practica desde muchos años atrás y que a menudo suele confundirse con otros delitos como el “cyberstalking”, el “bullying”, el acoso sexual, así como solo amenazas.

En el caso del “cyberstalking”, se puede considerar como una modalidad de esa conducta ilícita, ya que es el resultado del uso de nuevas tecnologías, principalmente internet, y se realiza a través de chats, foros o redes sociales, por lo que estaríamos hablando del propio “stalking” pero con la palabra “cyber”.

En el caso del “Bullying”, es necesario distinguir que este delito busca humillar a la víctima usando la violencia o los estereotipos, mientras que el “stalking” no busca producir en la víctima dichos sentimientos, sino los de preocupación, temor, inseguridad o desasosiego, entre otros.

En el caso del acoso sexual, este se da por lo regular durante un vínculo laboral, escolar, o de prestación de servicios, en una relación de supra a subordinación entre dos personas, con el objetivo de conseguir un beneficio de carácter sexual.

El “stalking” consiste en que una persona se obsesiona por otra y realiza acciones de seguimiento, monitoreo, sacar fotos, de vigilancia, y puede llegar incluso a amenazar directa o indirectamente, sin que su objetivo hasta ese momento sea solo estar cerca de esa persona.

Existen casos en que dicho acecho, escala de nivel al grado que comienza a enviar mensajes de texto, llamadas telefónicas, revisa su correspondencia, le manda objetos a su casa o trabajo y ha habido casos en que hace contacto con sus familiares, amigos y compañeros de trabajo, generando un estrés emocional que deriva en un sufrimiento y miedo por la seguridad personal.

Como se puede observar esta conducta puede ser susceptible de ser englobada o confundida, sin embargo, es en 1990 que se incorpora por primera vez en la legislación del estado de California en los Estados Unidos, como un delito, resultado del asesinato de que fue objeto la actriz televisiva Rebecca Schaeffer, quien tenía una carrera prometedora, por parte de un fanático obsesionado con ella llamado Robert John Bardo.

Posteriormente siguieron más casos de diversas personalidades, lo que obligó a que en 1993 todos los estados de la Unión Americana hayan incluido esta conducta como un delito en sus respectivas legislaciones.⁵

Posteriormente algunos países como el Reino Unido y Canadá incorporaron el delito en sus legislaciones, siguiéndole países como Alemania, Austria, Holanda, Bélgica, Italia y España.

En 2011 se crea el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, que se conoce como Convenio de Estambul, cuyo objetivo es que se fijen ordenamientos legales obligatorios que impidan, protejan y castiguen las formas más severas y extendidas de violencia de género.⁶

Este es el principal ordenamiento publicado en defensa de los derechos en contra de las mujeres, el cual en su artículo 34 menciona la necesidad de que los países firmantes, legislen en contra de cualquier tipo de violencia contra las mujeres entre ellos el “stalking” o acoso como se muestra:

Artículo 34. Acoso. *Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito el hecho, cuando se cometa*

⁵ ILLACAMPA ESTIARTE, Carolina (2009). *Stalking y Derecho Penal: relevancia jurídica penal de una nueva forma de acoso*, N°1. Madrid: Iustel, paginas 28-30.

⁶ Consultado el 22 de julio de 2024 en <https://rm.coe.int/1680462543>

intencionadamente, de adoptar, en varias ocasiones, un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad.

Como ya se mencionó algunos países ya lo tipifican, por lo que presentamos un cuadro con algunos de ellos:

País	Ordenamiento	Legislación
Estados Unidos	Diversos códigos estatales	Artículos varios
Canadá	Código Penal ⁷	264.-(1) Ninguna persona, sin autoridad legal y sabiendo que otra persona está siendo acosada o imprudentemente en cuanto a si la otra persona está siendo acosada, participará en la conducta mencionada en la subsección (2) que cause que esa otra persona razonablemente, en todas las circunstancias, temer por su seguridad o la de cualquier persona que conozcan. Puede considerarse como un delito procesable y puede ser castigado con pena privativa de libertad por un período no superior a diez años.
Alemania	Código Penal ⁸	(1) Cualquiera que acose sin autorización a otra persona de una manera que pueda tener un impacto significativo en su vida al repetir el acto será castigado con una pena de prisión de hasta tres años o una multa. 1.visita la proximidad física de esta persona, 2.intenta establecer contacto con esta persona mediante telecomunicaciones u otros medios de comunicación o a través de terceros,

⁷ Consultado el 22 de julio de 2024 en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-38.html#docCont>

⁸ Consultado el 22 de julio de 2024 en https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/_238.html

		3.hacer mal uso de los datos personales de esa persona a) realiza pedidos de bienes o servicios en su nombre o b)hace que terceros se pongan en contacto con ella, 4. amenace a esta persona con dañar la vida, la integridad física, la salud o la libertad de sí misma, de uno de sus familiares o de otra persona cercana a ella, 5.comete un acto de conformidad con el artículo 202a, el artículo 202b o el artículo 202c en perjuicio de esta persona, de uno de sus familiares o de otra persona cercana a ella, 6.distribuya o ponga a disposición del público una imagen de esta persona, de uno de sus familiares o de otra persona cercana a ella, 7.difunda o ponga a disposición del público un contenido (artículo 11, apartado 3) que pueda desprestigiar a esa persona o denigrarla en la opinión pública, bajo el pretexto de su autoría, o 8vo.lleva a cabo una acción comparable a los números del 1 al 7. (2) En los casos especialmente graves del apartado 1, números 1 a 7, el acoso se castiga con una pena de prisión de tres meses a cinco años. Un caso particularmente grave suele ocurrir cuando el perpetrador 1.el acto causa daño a la salud de la víctima, de un familiar de la víctima o de otra persona cercana a la víctima, 2.el acto ponga a la víctima, a un familiar de la víctima o a otra persona cercana a la víctima en riesgo de muerte o de daños graves a su salud, 3.acecha a la víctima a través de una variedad de actos criminales durante un período de al menos seis meses,
--	--	--

		4.en caso de infracción prevista en el apartado 1, número 5, utiliza un programa informático cuyo objetivo es espiar digitalmente a otras personas, 5.una imagen obtenida mediante un acto según el párrafo 1 número 5 se utiliza en un acto según el párrafo 1 número 6, 6.el contenido obtenido mediante un acto según el párrafo 1 número 5 (§ 11 párrafo 3) se utiliza en un acto según el párrafo 1 número 7 o 7.tiene más de veintiún años y la víctima es menor de dieciséis años. (3) Si el acto del autor causa la muerte de la víctima, de un familiar de la víctima u otra persona cercana a la víctima, la pena es de prisión de uno a diez años.
Brasil	Código Penal ⁹	Art. 147-A. Perseguir a alguien, reiteradamente y por cualquier medio, amenazando su integridad física o psíquica, restringiendo su capacidad de locomoción o, de cualquier forma, invadir o perturbar su esfera de libertad o privacidad: Pena – prisión, de 6 (seis) meses a 2 (dos) años, y multa. 1 La pena se incrementa a la mitad si el delito se comete: I – contra niños, adolescentes o personas mayores; II – contra las mujeres por razón de su condición sexual femenina, en los términos el 2 -A del art. 121 de este Código; III – por competencia entre 2 (dos) o más personas o con empleo de arma.

⁹Consultado el 22 de julio de 2024 en

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608973/Codigo_penal_6ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y

		2 las penas previstas en este artículo son aplicables sin perjuicio de las correspondientes a la violencia. 3. Procede únicamente por representación.
España	Código Penal	Artículo 172 ter 1. Será castigado con la pena de prisión de tres meses a dos años o multa de seis a veinticuatro meses el que acose a una persona llevando a cabo de forma insistente y reiterada, y sin estar legítimamente autorizado, alguna de las conductas siguientes y, de esta forma, altere el normal desarrollo de su vida cotidiana: 1.^a La vigile, la persiga o busque su cercanía física. 2.^a Establezca o intente establecer contacto con ella a través de cualquier medio de comunicación, o por medio de terceras personas. 3.^a Mediante el uso indebido de sus datos personales, adquiera productos o mercancías, o contrate servicios, o haga que terceras personas se pongan en contacto con ella. 4.^a Atente contra su libertad o contra su patrimonio, o contra la libertad o patrimonio de otra persona próxima a ella. Cuando la víctima se halle en una situación de especial vulnerabilidad por razón de su edad, enfermedad, discapacidad o por cualquier otra circunstancia, se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años. 2. Cuando el ofendido fuere alguna de las personas a las que se refiere el apartado 2 del artículo 173, se impondrá una pena de prisión de uno a dos años, o trabajos en beneficio de la comunidad de sesenta a ciento veinte días. En este caso no será necesaria la denuncia a que se refiere el apartado 4 de este artículo.

		3. Las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que pudieran corresponder a los delitos en que se hubieran concretado los actos de acoso. 4. Los hechos descritos en este artículo sólo serán perseguibles mediante denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. 5. El que, sin consentimiento de su titular, utilice la imagen de una persona para realizar anuncios o abrir perfiles falsos en redes sociales, páginas de contacto o cualquier medio de difusión pública, ocasionándole a la misma situación de acoso, hostigamiento o humillación, será castigado con pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a doce meses. Si la víctima del delito es un menor o una persona con discapacidad, se aplicará la mitad superior de la condena.
--	--	---

Fuente. Elaboración propia

En nuestro país solo 2 estados han tipificado el delito de acecho, conscientes de que dicha conducta se ha ido incrementando y que esta puede desembocar en hechos violentos, por lo que han incorporado el fenómeno del acecho como un delito en sus respectivas disposiciones penales, los cuales son:

Estado	Ordenamiento	Legislación
Coahuila	Código Penal	Artículo 236 Bis (Pautas específicas de aplicación). Para los efectos de este código se entiende por delito de acecho, seguir, vigilar o comunicarse persistentemente con alguien en contra de su voluntad, atentando contra su seguridad, libertad e intimidad. Es un patrón de atención repetida y no deseada, acoso no sexual, contacto o cualquier otra conducta dirigida a una persona específica que causaría que una persona razonable sienta miedo o temor. La conducta debe ser reiterada, al menos en dos ocasiones, y

		deberá alterar la vida normal de la víctima, a tal grado que esta, por el temor, angustia, intranquilidad o zozobra que le provoque, se vea obligada a cambiar su itinerario normal, hábitos, costumbres, número de teléfono, correo electrónico, perfiles de redes sociales, su lugar de residencia o de trabajo. Este delito se perseguirá por querella. Artículo 236 Ter (Acecho) Se impondrá de seis meses a dos años de prisión y multa de quinientos a mil unidades de medida y actualización a quien intimide a una persona de manera insistente y reiterada, llevando a cabo cualquiera de las conductas siguientes: I. La vigile, la persiga o busque su cercanía física; II. Establezca o intente establecer contacto con ella a través de cualquier medio de comunicación o por interpósita persona; III. Atente contra su libertad o contra su patrimonio, o contra la libertad o patrimonio de otra persona próxima a ella; IV. Realice conductas tendientes a que la víctima o cualquier persona con quien mantenga lazos de parentesco o amistad sufra daños en su persona o bienes, o que mantenga esas acciones con el fin de mantener intimidada a esa persona. Las penas previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las que pudieren corresponder a otros delitos cometidos en concurso aplicando las reglas según corresponda.
Guanajuato	Código Penal	Capítulo VI Acecho Artículo 179 d.- A quien a través de cualquier medio acose o aceche a otra persona amenazando su libertad o seguridad, se le impondrá de tres meses a dos años de prisión y de cinco a veinte días multa. Este delito se perseguirá por querella.

--	--	--

Fuente. Elaboración Propia

Como podemos observar, a pesar de que este tipo de conductas son mas comunes de lo que se denuncia, existe un índice elevado de ellas, dado que nuestro marco jurídico está enfocado a otro tipo de conductas como el hostigamiento y acoso sexual con fines lascivos, conductas que están ya tipificadas en el Código Penal Federal, sin embargo, el acecho no se encuentra contemplado porque las conductas que dan pie al delito no han sido estudiadas en total magnitud, ni sus alcances en el sujeto pasivo del delito.

Por lo que es necesario que el delito de acecho sea reconocido como una conducta que constituye una trasgresión a la libertad de actuar o determinación de la víctima y un menoscabo grave en su formade vida, pudiendo generar un riesgo a su integridad e incluso su vida, por lo que debe ser tipificado con una pena, siempre y cuando exista una continuidad en dicho comportamiento, es decir, su reiteración acreditada es el elemento que la caracteriza y constituye en un patrón de conductas, lo que conduce a la víctima a alterar sus costumbres cotidianas.

De esa manera es que el tipo penal que se propone se caracteriza por la realización sucesiva de la conducta descrita que, al final, ponen en riesgo la privacidad, la seguridad y la integridad física de las víctimas.

Hemos sabido por los medios de casos donde mujeres sufren de agresiones o son asesinadas por múltiples causas, las cuales podrían derivar de un acecho o acoso, por lo cual esta conducta debe incorporarse como un tipo penal para que sea posible denunciar antes de que se deriven hechos lamentables.

Además, es importante incluirla en el Código Penal Federal, dado que este tipo de conductas por lo regular suelen trascender las fronteras estatales, por lo que requieren que el alcance de la justicia no se vea limitado por el ámbito territorial.

Al tipificar esta conducta estamos protegiendo la libertad de actuar y de autodeterminación, si bien también pueden verse lesionados otros derechos como la seguridad y tranquilidad personal así como la salud física y mental, los cuales adquieren relevancia penal precisamente cuando limitan la libertad de la víctima.

Por lo anteriormente descrito, presentamos ante esta Asamblea, para su estudio, análisis, discusión y, en su caso, aprobación, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

ÚNICO. Se reforma el Título del Capítulo I del Título Decimoquinto y se adiciona un artículo 259 Ter al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Capítulo I

Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro, Violación y Acecho

Artículo 259 Ter. Para los efectos de este código se entiende por delito de acecho, a aquella conducta consistente en seguir, vigilar o comunicarse persistentemente con alguien en contra de su voluntad, atentando contra su seguridad, libertad e intimidad, independientemente de que sus fines sean sexuales o no.

La conducta debe ser reiterada, al menos en dos ocasiones, propiciando una alteración en la vida normal de la víctima, de tal forma que propicie menoscabo, restricción o limitación grave de su libertad de actuar o tomar decisiones, por lo que se le impondrá de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometerse el delito.

Las penas señaladas se aumentarán hasta el doble en caso de que:

- I. La persona acechadora se valga de algún arma al tener acercamiento con la víctima.***
- II. Se viole una orden de protección o restricción judicial.***
- III. La persona autora haya cometido el mismo delito con anterioridad.***
- IV. Se cometa en perjuicio de una persona menor de edad o que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo.***
- V. La persona acechadora se valga de una posición jerárquica para cometer el delito, derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación.***
- VI. La víctima sea una persona especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad, discapacidad física o psicológica, pobreza o marginación.***
- VII. El acecho se lleve a cabo por varias personas.***

Si la persona autora del delito fuese servidora pública y utilizare los medios o circunstancias que su encargo le proporcione, además de las penas señaladas se le destituirá del cargo y se le podrá inhabilitar para ocupar cualquier otro cargo público hasta por el tiempo de la pena de prisión impuesta.

Si como resultado del acecho se produce daño en la integridad física de la víctima o su familia, se impondrá una pena de prisión de hasta cinco años, sin perjuicio de la que corresponda al delito de

lesiones, homicidio o feminicidio.

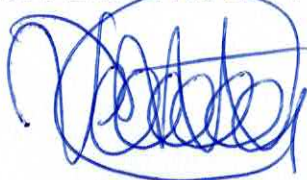
Este delito se perseguirá por querrela de parte ofendida, con excepción de lo previsto en el párrafo que antecede y en las fracciones IV y VI de este artículo.

TRANSITORIOS

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

Dado en el Salón de Sesiones, a 09 de septiembre de 2025

ATENTAMENTE



**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN
DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS; SUSCRITA POR EL
DIPUTADO EMILIO SUÁREZ LICONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PRI.**

El suscrito, **diputado Emilio Suárez Licona** del Grupo Parlamentario del Partido PRI integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6°, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, considerando la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La deuda subnacional es la deuda pública asumida por los gobiernos locales, como estados, provincias o municipios, incluso instituciones que actúan como representantes de estos gobiernos. Esta deuda es un elemento esencial dentro del federalismo fiscal, ya que permite a los gobiernos locales acceder a recursos para financiar proyectos de infraestructura, fortalecer la economía y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este sentido, la deuda subnacional es responsabilidad de las entidades locales y es regulable de acuerdo con condiciones específicas de cada territorio.

En México, la deuda subnacional se refiere al conjunto de obligaciones financieras de los estados, municipios y sus entidades. La evolución del endeudamiento subnacional ha estado influenciada por una serie de eventos históricos, los cuales han sido determinados por la regulación vigente y las crisis financieras que han ocurrido a lo largo del tiempo.

Evolución Histórica de la Deuda Subnacional

Desde la década de 1980, los gobiernos estatales y municipales en México han dependido de la deuda para financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, la falta de regulación clara propició un endeudamiento descontrolado en algunas entidades. A partir del año 2000, se establecieron reformas para generar más disciplina financiera, culminando en la Ley de Disciplina Financiera de 2016. A continuación, se presenta una tabla con la evolución normativa de la deuda subnacional en México.

Tabla 1. Evolución Normativa de la Deuda Subnacional en México.

Año	Normativa	Impacto	Características
1980	Ley de Coordinación Fiscal	Estableció participaciones federales para estados y municipios.	No regula endeudamiento; asigna ingresos fiscales a entidades.
2000	Reforma a la Ley de Deuda Pública	Introdujo mecanismos de control y transparencia.	Establece condiciones para el endeudamiento y su reporte.
2015	Reforma Constitucional en materia de Disciplina Financiera de Estados y Municipios.	Se modificaron 6 artículos de la CPEUM y se establecieron techos de endeudamiento, se mandató al Congreso para la expedición de la ley secundaria.	Establece las bases constitucionales para que la deuda subnacional se dé en un equilibrio fiscal y se establezcan límites a la deuda.
2016	Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios	Estableció techos de endeudamiento y criterios de sostenibilidad.	Define reglas de equilibrio fiscal y límites de deuda.
2019	Reformas a la Ley de Disciplina Financiera de E y M	Permitieron mayor flexibilidad en casos de emergencia económica.	Disminuye restricciones en contextos específicos de crisis.

Nota. Elaboración propia con base en el análisis de la normatividad señalada.

La Reforma Constitucional del año 2015, modificó 6 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una adición al artículo 25, y modificaciones a los artículos 73, 79, 108, 116 y 117.

En dicha reforma se establece que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a condiciones para el crecimiento económico y el empleo. De igual forma se faculta al Congreso a legislar en materia de deuda pública de Estados y Municipios.

También se adicionaron los criterios que se deberían considerar en la ley secundaria en la materia, las cuales consistieron en: 1) las bases para la celebración de empréstitos y otorgamiento de garantías; 2) que los empréstitos serán solo para

obras que produzcan incremento en los ingresos públicos; 3) que el Congreso aprobará los techos de endeudamiento cada año que se incluirá en la Ley de Ingresos para cada ejercicio fiscal.

En esa reforma también se facultó a la Auditoría Superior de la Federación a fiscalizar la deuda de los estados y municipios, especialmente cuando los empréstitos hayan dado garantías con recursos federales. De igual forma, se previene que las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización para el caso de las auditorías que procedan sobre los recursos de deuda locales. Se define en la Carta Magna que las entidades federativas deberán establecer en sus constituciones, las responsabilidades de los servidores públicos que sean encargados del eventual manejo indebido de los recursos de deuda pública.

En el artículo 117 se define la prohibición para los estados y municipios de contraer obligaciones o empréstitos si no son para inversiones públicas o bien para su refinanciamiento o reestructura de la deuda, se establece que en ningún caso se podrá contraer deuda para el gasto corriente. En ese artículo también se mandata a las legislaturas locales a que por voto de las dos terceras partes autorizarán los montos máximos de endeudamiento. Asimismo, se estableció que las obligaciones a corto plazo serán autorizadas sólo cuando se determine que pueden ser liquidadas en un máximo de tres meses.

La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) surgió como respuesta a la necesidad de establecer un marco normativo que garantizara la sostenibilidad de las finanzas subnacionales y como consecuencia de la reforma constitucional del 2015. Su objetivo central fue regular el acceso al crédito de los gobiernos locales, asegurando que los empréstitos contraídos sean utilizados de manera responsable y que no comprometan la estabilidad fiscal a largo plazo.

Los principales elementos de esta ley incluyen:

- **Sostenibilidad Fiscal:** Establece reglas claras para la adquisición de deuda, vinculándola con la capacidad de pago de cada entidad, por medio del Registro Público Único
- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** Obliga a los gobiernos subnacionales a reportar sus niveles de deuda de manera periódica y accesible.
- **Techos de Endeudamiento:** Fija límites específicos de endeudamiento, evitando situaciones de sobre apalancamiento financiero, por medio del Sistema de Alertas que incluye indicadores de endeudamiento.
- **Condiciones de Crédito:** Define los mecanismos bajo los cuales los estados y municipios pueden contratar financiamiento, asegurando tasas competitivas y condiciones favorables.

- **Mecanismos de Control y Supervisión:** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es la encargada de supervisar el cumplimiento de la ley, regular la deuda pública y aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

El contexto en el que se creó esta ley estuvo marcado por un crecimiento acelerado de la deuda subnacional en la primera década del siglo XXI, con casos de sobreendeudamiento que pusieron en riesgo la estabilidad financiera de varias entidades. La crisis financiera de 2008 y la falta de regulación adecuada evidenciaron la necesidad de implementar controles más estrictos sobre el financiamiento público a nivel subnacional.

Si bien la Ley de Disciplina Financiera ha establecido mecanismos clave para la sostenibilidad fiscal, sus restricciones han limitado significativamente la capacidad de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, fortalecer la deuda subnacional no implica fomentar el sobreendeudamiento, sino dotar a los estados y municipios de herramientas que les permitan acceder a financiamiento en condiciones más favorables y flexibles, siendo la deuda un potenciador del Desarrollo.

Debate sobre la Deuda Subnacional e implicaciones en el Gasto Público.

Los debates que se han desarrollado sobre la deuda subnacional tienen que ver con el papel de la deuda, es decir, las implicaciones que tiene a mediano y largo plazo. Por un lado, puede ser una herramienta del gobierno para promover el desarrollo económico y social de las localidades, al transformar las relaciones productivas de las regiones; por otro lado, puede provocar problemas de crecimiento o encontrar que los insumos no fueron ocupados para fines productivos.

Autores han defendido la deuda subnacional, tal es el caso de Hernández (2003) quien indica que se adquiere la deuda para suavizar el consumo a través del tiempo, además de permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión rentables. Stiglitz (1995) menciona que “la financiación del gasto público vía endeudamiento, en lugar de una recaudación mayor de impuestos, provoca un aumento del nivel de consumo a corto plazo” (Zúñiga y Peña, 2017, p. 181). De igual manera, Cuamatzin (2006) afirma que “la deuda pública debe constituirse como un mecanismo de financiamiento generador e impulsor del desarrollo socioeconómico y equidad social” (Zúñiga y Peña, 2017, p. 181).

Por su parte, Pikkety (2013) menciona que el problema de la deuda es que “con mucha frecuencia tiene que reembolsarse, de modo que favorece a quienes tienen los medios para prestarle al gobierno y a quienes hubiera sido preferible hacerles pagar sus impuestos” (Zúñiga y Peña, 2017, p. 180). Musgrave (1995) hace un apunte interesante al señalar que aquella deuda contratada por los gobiernos locales está relacionada con diversos problemas de equidad entre generaciones.

Aunado a estos debates, la Teoría general del empleo, el interés y el dinero de Keynes en 1936, fundamentó la idea de que la intervención estatal, entre otras implicaciones, consiste en fomentar e intensificar los volúmenes del gasto público para lograr la recuperación económica y lograr el cambio económico y social de los países y sus partes. Derivado de los argumentos anteriores, se puede precisar que algunos de los principales motivos para fortalecer la deuda subnacional son:

- **Reducir la dependencia de las transferencias federales:** Actualmente, los estados y municipios dependen en gran medida de las participaciones y aportaciones federales, lo que limita su autonomía financiera.
- **Fomentar la inversión en infraestructura y servicios públicos:** Un mayor acceso a financiamiento responsable permitiría a los gobiernos subnacionales ejecutar proyectos estratégicos para el desarrollo local.
- **Generar estabilidad financiera a largo plazo:** La flexibilización de la ley permitiría una gestión más eficiente de la deuda, reduciendo el riesgo de crisis fiscales locales.
- **Mejorar la competitividad regional:** Contar con financiamiento adecuado fortalecería el desarrollo económico de cada entidad, permitiendo mayor inversión privada y generación de empleo.

El fortalecimiento de la deuda subnacional no debe verse como una amenaza, sino como una oportunidad para dinamizar la economía regional y garantizar que los gobiernos locales tengan herramientas suficientes para atender sus necesidades sin comprometer la estabilidad fiscal nacional.

Tabla 2. Análisis FODA de la Ley de Disciplina Financiera

Fortalezas	Oportunidades
Establece reglas claras para la sostenibilidad de la deuda.	Mejora en mecanismos de acceso a financiamiento responsable.
Obliga a estados y municipios a transparentar su deuda.	Implementar incentivos para una mejor gestión de deuda local.
Debilidades	Amenazas
Restricciones excesivas limitan el acceso a financiamiento productivo.	Crisis económicas pueden generar incumplimientos en pagos.
Falta de flexibilidad para proyectos estratégicos de largo plazo.	Dependencia excesiva de transferencias federales.

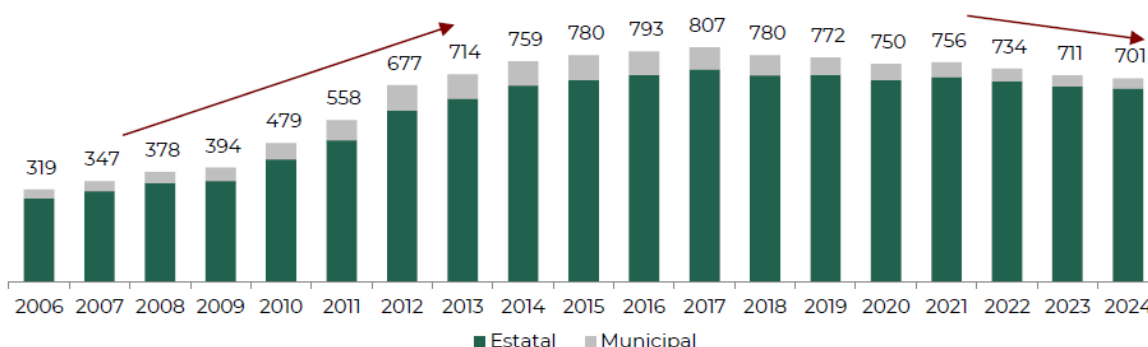
Nota: Elaboración propia.

El análisis del FODA muestra que, si bien la Ley de Disciplina Financiera ha establecido mecanismos clave para la sostenibilidad fiscal, sus restricciones han limitado significativamente la capacidad de financiamiento de los gobiernos subnacionales. Por lo que, fortalecer la deuda subnacional no implica fomentar el sobreendeudamiento, sino dotar a los estados y municipios de herramientas que les permitan acceder a financiamiento en condiciones más favorables y flexibles.

II. LA DEUDA SUBNACIONAL EN MÉXICO.

Según datos del IMCO (2022), el saldo de la deuda subnacional en 2022 fue de 684,396 millones de pesos, representando un incremento del 89% en términos reales en los últimos 15 años. A finales del primer trimestre de 2024, la deuda pública fue del orden de 700,565 millones de pesos, 1.5% menor en términos reales, en comparación con el primer trimestre del ejercicio fiscal de 2023 (SHCP, 2024a). Tlaxcala es la única entidad sin deuda pública ya que su Ley de Deuda Pública para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios establece límites para la contratación de deuda.

Gráfica 1. Saldos de la deuda pública total



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024).

Nota: las cifras están en miles de millones de pesos a precios de marzo de cada ejercicio fiscal. Incluye deuda de entes públicos estatales y municipales.

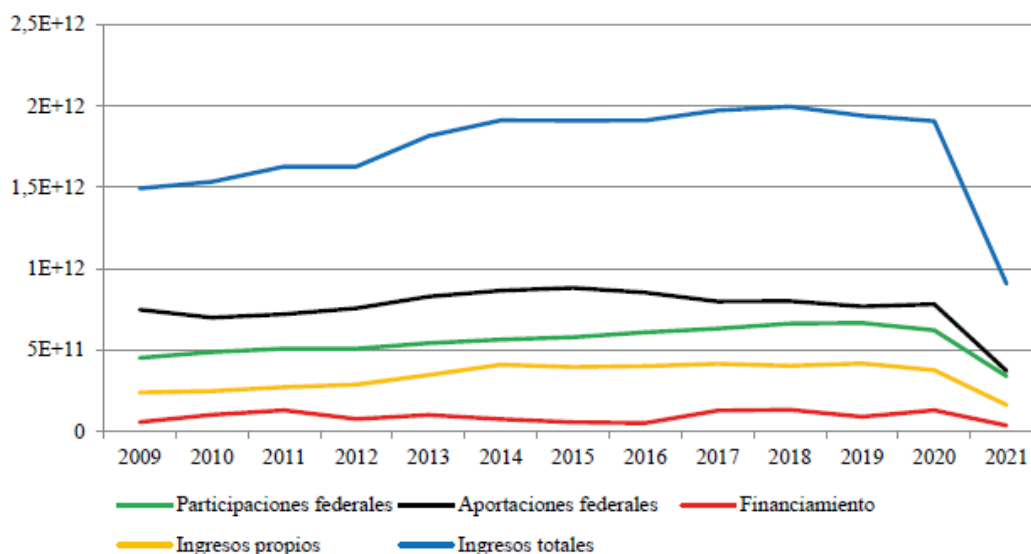
La importancia de la deuda municipal como parte de la subnacional es mínima, “alcanzando sólo alrededor del 12 por ciento de la suma de la deuda directa de los estados y municipios, más la incurrida por los organismos de ambos” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 88). Para entender el comportamiento y la solidez de la deuda municipal es necesario observar varios indicadores para evaluar la capacidad de repago de los municipios. Uno es el nivel de endeudamiento municipal como proporción de los ingresos disponibles a su discreción (la suma de los ingresos propios, las participaciones federales y el Fondo de Fortalecimiento Municipal) (Hurtado y Zamarripa, 2013).

Derivado de lo anterior, uno de los mayores problemas a los que se enfrentan los municipios mexicanos es acerca de la liquidez, principalmente cuando la deuda debe refinanciarse. Esto se debe a que los municipios únicamente cuentan con una o pocas líneas de crédito, lo que provoca que deban realizar amortizaciones de montos elevados respecto a sus ingresos corrientes. En ocasiones, esas circunstancias los llevan a una crisis de liquidez cuando los bancos se rehúsan a renovar los créditos.

En este sentido, la deuda municipal conlleva una mayor vulnerabilidad por un plazo menor que con la deuda estatal. Se advierte también que el ciclo de endeudamiento es menor (un plazo que tiende a tres años). “Una diferencia interesante es que, a pesar de que la probabilidad de que represente un riesgo sistémico es mucho menor a la de la deuda estatal” (Hurtado y Zamarripa, 2013, p. 91).

Una de las formas de hacer frente al endeudamiento subnacional es con una mayor recaudación. La capacidad recaudatoria de los municipios es medida por el indicador de autonomía financiera, que expresa la relación entre los ingresos propios que generan, los ingresos totales que obtienen para financiar a la administración pública local y los bienes y servicios que prestan. “De 2011 a 2021 la autonomía financiera pasó de 16,94% en promedio, a 18,13%, lo que representa una mejora limitada para un período de diez años” (Huerta, 2024, p. 111), tal como se observa en la gráfica 2. Sin embargo, Huerta (2024) puntualiza que a raíz de la pandemia por la COVID-19 los ingresos de los municipios decrecieron un 54%, lo anterior muestra que los gobiernos subnacionales están propensos a sufrir crisis y decrecientes mejoras debido a la falta de mecanismos para subsanar eventualidades de este tipo.

Gráfica 2. Evolución de los ingresos de los municipios en México de 2009 a 2021



Fuente: Huerta (2024), Finanzas Públicas Municipales, INEGI (2022).

Nota: las cantidades están basadas en pesos de 2013.

Deuda subnacional internacional

A nivel regional, en América Latina únicamente tres países cuentan con sistemas federalistas (México, Brasil y Argentina), sin embargo, en las últimas tres décadas varios países adoptaron sistemas de descentralización fiscal. El argumento central fue que la descentralización permitiría una eficiente asignación de los bienes públicos hacia las ciudadanías subnacionales, territorialmente hablando, lo que provocaría mejorar los canales de participación ciudadana, mejoras en la responsabilidad política y en la rendición de cuentas. De igual manera, se establecieron mecanismos de coordinación y control de la deuda.

En todo el mundo se han utilizado mecanismos de coordinación de endeudamiento subnacional los cuales han sido la disciplina de los mercados financieros, el método cooperativo de formulación de controles de endeudamiento y los controles de endeudamiento por medio de normas legales, constitucionales o gubernamentales.

La disciplina de los mercados financieros está basada en que la asignación de créditos a los gobiernos subnacionales depende directamente de la información y las señales que dan los mercados. Esta medida exige una mayor flexibilidad institucional para que los gobiernos modifiquen sus políticas de acuerdo con los mercados. En Canadá y Estados Unidos han utilizado este mecanismo observando que la selección sea idónea.

En cuanto al método cooperativo, el límite de endeudamiento está determinado por el gobierno central y los gobiernos subnacionales basados en metas de déficit global y las estimaciones de ingresos y gastos del ejercicio. Casos como el de Australia por medio del Consejo Nacional de Crédito, Bélgica con el Consejo Superior de Finanzas, España con el Consejo de Política Fiscal y Financiera o Dinamarca con las discusiones bilaterales forman parte de los países que ocupan este mecanismo. Entre los principales acuerdos que retoman es la consideración de sanciones administrativas o penales que implementa el gobierno central.

Por último, el control de endeudamiento consiste en imponer límites de la deuda priorizando el endeudamiento únicamente para proyectos de inversión. Este control aplicado por el gobierno central consiste en fijar los límites anuales al endeudamiento global de las jurisdicciones y a la autorización individual de las condiciones de préstamo y centralización de los empréstitos públicos. Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y la Unión Europea han utilizado controles de procedimiento y reglas numéricas, estas últimas deben estar monitoreadas por indicadores sobre reglas fiscales, como las que ya se han mencionado anteriormente.

De manera comparativa, a nivel internacional, la deuda subnacional en México representa sólo el **7.9% del PIB**, menor en comparación con países federales como Brasil (10%) o Canadá (40%). En la tabla 3 se presenta el porcentaje de la deuda subnacional y el modelo de regulación que existe en algunos países.

Tabla 3. Comparación del Endeudamiento Subnacional en Países Federales

País	Deuda Subnacional (% PIB)	Modelo de Regulación
Canadá	40%	Acceso amplio a mercados de capital.
Brasil	10%	Regulaciones estrictas y monitoreo fiscal.
México	7.9%	Restricciones severas al endeudamiento.
Colombia	2%	Sistema preventivo tipo "Semáforo".

Nota: Elaboración propia con base en (Hurtado & Zamarripa).

En comparación con otros países, México mantiene una política restrictiva en materia de endeudamiento subnacional. Mientras que en Canadá y Brasil los gobiernos locales tienen acceso a mercados financieros mejor estructurados, en México los límites impuestos han restringido las oportunidades de financiamiento para estados y municipios. En contraste, Colombia ha implementado un sistema de alertas preventivas que permite el acceso al financiamiento sin comprometer la estabilidad fiscal.

III. FORTALECER LA DEUDA SUBNACIONAL, UN ACTO FEDERALISTA.

México es un Estado federal, lo que significa que las entidades federativas y los municipios tienen autonomía para la gestión de sus recursos y la prestación de servicios públicos dentro de sus jurisdicciones. Sin embargo, el diseño actual del federalismo fiscal ha generado una alta dependencia de los gobiernos subnacionales hacia las transferencias federales, limitando su capacidad de respuesta ante las necesidades locales.

Desde una perspectiva federalista, fortalecer la deuda subnacional es crucial por los siguientes motivos:

- **Autonomía Financiera:** La posibilidad de endeudamiento permite a los estados y municipios definir sus propias estrategias de desarrollo sin depender exclusivamente del presupuesto federal.

- **Descentralización Efectiva:** En un modelo federal, cada nivel de gobierno debe contar con herramientas de financiamiento adecuadas para cumplir con sus responsabilidades sin depender excesivamente de la Federación.
- **Equidad Regional:** Las diferencias en la capacidad de generación de ingresos entre las entidades federativas han provocado desigualdades en el desarrollo. Permitir un endeudamiento responsable ayudaría a equilibrar las oportunidades de inversión en infraestructura y servicios públicos.
- **Flexibilidad Financiera:** En situaciones de crisis económica o emergencia, como desastres naturales o pandemias, los gobiernos locales deben contar con mecanismos de financiamiento que les permitan atender de manera eficiente las contingencias sin esperar transferencias de la Federación.

Impacto del Endeudamiento en el Desarrollo Regional

El acceso a financiamiento adecuado puede impulsar proyectos estratégicos en cada entidad, fortaleciendo la competitividad económica de las regiones y promoviendo el bienestar de la población. Permitir un endeudamiento más flexible bajo esquemas de supervisión eficaces ayudaría a dinamizar la inversión en infraestructura, mejorando los servicios públicos y generando empleos.

Por ello, es fundamental revisar el marco normativo actual y generar mecanismos que permitan un endeudamiento responsable y sostenible, garantizando que los recursos obtenidos se destinen a proyectos productivos que beneficien a la sociedad en el largo plazo.

El fortalecimiento de la capacidad de endeudamiento subnacional es una necesidad imperante dentro del marco del federalismo mexicano. La autonomía financiera de los estados y municipios debe garantizarse a través de mecanismos que permitan un acceso responsable y flexible a los mercados de crédito, fomentando la inversión en infraestructura y el desarrollo económico regional.

Comparado con otros países federales, México sigue teniendo un esquema restrictivo en materia de deuda subnacional. Sin embargo, la implementación de modelos de supervisión como el sistema de semáforos en Colombia o la regulación de mercados de crédito en Canadá y Brasil puede ofrecer caminos viables para mejorar la gestión de la deuda pública en los gobiernos locales.

Es fundamental que se revisen y ajusten las normativas actuales para encontrar un equilibrio entre la disciplina fiscal y la capacidad de los gobiernos subnacionales de financiar proyectos estratégicos que beneficien a la población. Un endeudamiento responsable, bajo reglas claras de sostenibilidad y transparencia, puede convertirse en una herramienta clave para fortalecer la descentralización y el crecimiento equitativo del país.

Además, conforme a Ruelas y Jiménez (2023) el mercado de deuda municipal mexicano es desigual, y tiende a favorecer a aquellos municipios que cuentan con más capacidades para recaudar ingresos propios, esta característica acentúa desigualdades territoriales, por lo que sigue siendo relevante realizar cambios al actual esquema de coordinación fiscal.

Aunado a estas limitantes que tienen los gobiernos estatales y municipales, en los últimos años han visto afectados sus ingresos vía las transferencias federales, lo cual ha disminuido su capacidad para realizar inversión en proyectos de desarrollo y obra pública.

En tales condiciones, la presente propuesta refleja una serie de modificaciones a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las cuales se plantean a efecto de incidir en términos de fortalecer a los entes públicos subnacionales mediante la optimización de los mecanismos normativos que enmarcan diversos controles en materia de disciplina financiera, con el único objetivo de propiciar mayor capacidad y eficiencia en la contratación de financiamientos y obligaciones, sin descuidar la sostenibilidad de las haciendas públicas locales.

En ese sentido, se plantean las siguientes adecuaciones:

1. Reforma al tercer párrafo del artículo 14, a efecto de que las entidades federativas que se clasifiquen en un nivel de endeudamiento sostenible en los términos de la medición del Sistema de Alertas, puedan utilizar hasta un 15% de los ingresos excedentes derivados de ingresos de libre disposición. Lo anterior, al considerar que las finanzas de los gobiernos locales presentan presiones relevantes por tener comprometidos la mayor parte de sus ingresos. En ese sentido, con dicha modificación, se pretende flexibilizar el uso de los ingresos excedentes, que al no tenerlos contemplados al inicio del año, podría ayudar a disminuir las presiones financieras de las entidades federativas y los municipios.

Cabe destacar, que tal previsión únicamente aplica para los gobiernos locales que presenten un buen comportamiento financiero medido por el Sistema de Alertas, por lo que no se compromete la sostenibilidad de las haciendas públicas.

2. Reforma a la fracción III del segundo párrafo del artículo 26, a efecto de prever que, en el marco de los procesos competitivos para la contratación de financiamientos por parte de entes públicos subnacionales, no resulte necesario acreditar la negativa por parte de las instituciones financieras que decidieron no presentar una oferta irrevocable de financiamiento, sino que sea suficiente con presentar el acuse de recibo de la solicitud de financiamiento por parte de tales instituciones.

Lo anterior, con el objetivo de facilitar el trámite que deben realizar los entes públicos para contratar deuda, en el entendido de que las instituciones financieras en ocasiones no responden a las solicitudes cuando no se encuentran interesadas, habida cuenta de que no están obligadas a responder a la invitación correspondiente.

En ese sentido, la adecuación que se plantea disminuirá los costos derivados de los procesos competitivos, ya que se mitigará el riesgo de los gobiernos locales tengan que declarar desierto el proceso correspondiente, lo cual incide en términos de prevenir un eventual incremento en las tasas y costos aplicables.

3. Reforma al primer párrafo y la fracción I del artículo 30, con el objetivo de habilitar a todos los entes públicos subnacionales (además de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios) para contratar obligaciones a corto plazo. Lo anterior, en el entendido de que los entes públicos (tales como organismos autónomos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos) también requieren cubrir necesidades inmediatas de liquidez, de lo cual deviene la pertinencia de otorgarles la posibilidad de que contraten obligaciones a corto plazo.

Esto, al tiempo de destacar que tales instrumentos financieros se encuentran sujetos a un universo muy relevante de controles y obligaciones de transparencia, lo cual garantiza un manejo prudente de dicho tipo de endeudamiento.

4. Reforma a las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 46, a efecto de contemplar el ajuste de los Techos de Financiamiento Neto específicos aplicables a los gobiernos locales, de modo que aquellos que presenten un endeudamiento sostenible conforme al Sistema de Alertas de la SHCP, tengan un Techo de Financiamiento Neto de hasta el equivalente al 20% de sus Ingresos de libre disposición, y aquellos que presenten un endeudamiento en observación tengan un Techo de Financiamiento Neto equivalente al 10% de sus Ingresos de libre disposición.
5. Reforma al primer párrafo del artículo 53, a efecto de precisar que en el caso de obligaciones a cargo de entes públicos subnacionales (tales como asociaciones público-privadas), el inicio de la construcción del proyecto correspondiente estará condicionada a la inscripción de dichas obligaciones en el Registro Público Único de la SHCP.

En tales condiciones, se plantea la siguiente propuesta de modificación al tercer párrafo del artículo 14; la fracción III del segundo párrafo del artículo 26; el primer párrafo y la fracción I del artículo 30; las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 46 y el primer párrafo del artículo 53 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, quedando de la siguiente forma:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos: I... II... ... Cuando 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 presente artículo para cubrir Gasto corriente. ...	Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos: I... II... ... Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, podrá utilizar hasta un 15 por ciento de los recursos a los que se refiere el presente artículo para cubrir Gasto corriente. ...
Artículo 26.- El secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente de cada Ente Público, según corresponda a su ámbito de competencia, será el responsable de confirmar que el Financiamiento fue celebrado en las mejores condiciones del mercado. III. Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar todos los términos y condiciones financieras aplicables al Financiamiento, así como la Fuente o Garantía de pago que se solicite. El Ente Público estará obligado a presentar la respuesta de las instituciones financieras que decidieron no presentar oferta; 	Artículo 26.- El secretario de finanzas, tesorero municipal o su equivalente de cada Ente Público, según corresponda a su ámbito de competencia, será el responsable de confirmar que el Financiamiento fue celebrado en las mejores condiciones del mercado. III. Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar todos los términos y condiciones financieras aplicables al Financiamiento, así como la Fuente o Garantía de pago que se solicite. El Ente Público estará obligado a presentar el acuse de las instituciones financieras que decidieron no presentar oferta a efecto de acreditar la recepción de la invitación correspondiente;
Artículo 30.- Las Entidades Federativas y los Municipios podrán contratar Obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura local,	Artículo 30.- Los Entes Públicos podrán contratar Obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas Obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir Financiamiento Neto, de la Entidad Federativa o del Municipio durante el ejercicio fiscal correspondiente; [...]	local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas Obligaciones a corto plazo no exceda del 8 por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, o equivalente, sin incluir Financiamiento Neto, del Ente Público durante el ejercicio fiscal correspondiente; [...]
Artículo 46.- De acuerdo a la clasificación del Sistema de Alertas, cada Ente Público tendrá los siguientes Techos de Financiamiento Neto: I. Bajo un endeudamiento sostenible, corresponderá un Techo de Financiamiento Neto de hasta el equivalente al 15 por ciento de sus Ingresos de libre disposición; II. Un endeudamiento en observación tendrá como Techo de Financiamiento Neto el equivalente al 5 por ciento de sus Ingresos de libre disposición, y [...]	Artículo 46.- De acuerdo a la clasificación del Sistema de Alertas, cada Ente Público tendrá los siguientes Techos de Financiamiento Neto: I. Bajo un endeudamiento sostenible, corresponderá un Techo de Financiamiento Neto de hasta el equivalente al 20 por ciento de sus Ingresos de libre disposición; II. Un endeudamiento en observación tendrá como Techo de Financiamiento Neto el equivalente al 10 por ciento de sus Ingresos de libre disposición, y [...]
Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento u Obligación a cargo de los Entes Públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores. [...]	Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento o el inicio de la construcción relacionada a una Obligación a cargo de los Entes Públicos estará condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores. [...]

Por todo lo aquí expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

ÚNICO. Se reforman el tercer párrafo del artículo 14; la fracción III del segundo párrafo del artículo 26; el primer párrafo y la fracción I del artículo 30; las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 46 y el primer párrafo del artículo 53 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:

I. [...]

II. [...]

[...]

Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, podrá utilizar hasta un **15** por ciento de los recursos a los que se refiere el presente artículo para cubrir Gasto corriente.

[...]

Artículo 26.- [...]

[...]

I. [...]

II. [...]

III. Las ofertas irrevocables que presenten las instituciones financieras deberán precisar todos los términos y condiciones financieras aplicables al Financiamiento,

así como la Fuente o Garantía de pago que se solicite. El Ente Público estará obligado a presentar **el acuse** de las instituciones financieras que decidieron no presentar oferta **a efecto de acreditar la recepción de la invitación correspondiente;**

[...]

Artículo 30.- Los Entes Públicos podrán contratar Obligaciones a corto plazo sin autorización de la Legislatura local, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas Obligaciones a corto plazo no exceda del **8** por ciento de los Ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, **o equivalente**, sin incluir Financiamiento Neto, **del Ente Público** durante el ejercicio fiscal correspondiente;

[...]

Artículo 46.- De acuerdo a la clasificación del Sistema de Alertas, cada Ente Público tendrá los siguientes Techos de Financiamiento Neto:

I. Bajo un endeudamiento sostenible, corresponderá un Techo de Financiamiento Neto de hasta el equivalente al **20** por ciento de sus Ingresos de libre disposición;

II. Un endeudamiento en observación tendrá como Techo de Financiamiento Neto el equivalente al **10** por ciento de sus Ingresos de libre disposición, y

[...]

Artículo 53.- La disposición o desembolso del Financiamiento **o el inicio de la construcción relacionada a una** Obligación a cargo de los Entes Públicos estará

condicionada a la inscripción de los mismos en el Registro Público Único, excepto tratándose de Obligaciones a corto plazo o emisión de valores.

[...]

[...]

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán realizar las adecuaciones al marco legal de su competencia dentro de los 180 días siguientes, a partir de la publicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre del 2005.

Diputado Emilio Suárez Licona



Referencias

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2024). *Evolución de la deuda subnacional en México: diagnóstico y perspectivas*. Cámara de Diputados.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (2022). Diario Oficial de la Federación.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023). *Informe sobre estabilidad financiera en América Latina*.
- Grupo BMV. (2024). *Reporte anual sobre deuda pública de estados y municipios en México*.
- Huerta Cuervo, Rocío (2024). Endeudamiento público municipal en México en el periodo 2009-2021. Los efectos de las reformas legales y la pandemia por COVID-19. *Revista Finanzas y Política Económica*, Vol. 16, No. 1, pp. 95-120.
<https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v16.n1.2024.5>
- Hurtado y Zamarripa (2013). *Deuda subnacional: un análisis del caso mexicano*. México: Fundación de Estudios Financieros.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2022). *Hablemos de deuda 2023: Reporte de deuda subnacional*.
- Jiménez, Juan Pablo y Ruelas, Ignacio (2016). *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*. Serie Macroeconomía del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Maravilla Flores, Ramiro Antonio (2015). *Endeudamiento local en México. Una aproximación econométrica a la dimensión política de la deuda municipal, 2000-2010*. Tesis. El Colegio de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Política fiscal y deuda subnacional en países federales*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2016). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2024a). *Situación de la deuda pública de entidades federativas, municipios y sus respectivos organismos públicos*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2024b). *Obligaciones financieras de entidades federativas, municipios y organismos: Informe trimestral*.
- Zúñiga Espinoza, Nicolás Guadalupe y Peña Juárez, Emilio (2017). La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México. *Revista CIMEXUS*, Vol. XII, No. 2. pp. 179-199.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el que suscribe, Yericó Abramo Masso, Diputado Federal de la LXVI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma diversos artículos de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El gasto público en ciencia y tecnología es vital para el desarrollo de la economía. De hecho, una política activa en el desarrollo tecnológico por parte del estado ha sido fundamental en la estrategia de desarrollo.¹ Además de haber sido esencial para el desarrollo económico en el pasado, inyectar recursos públicos a la conducción de la política científica a través de la inversión pública es más pertinente que nunca.

México no se ha adaptado a estas tendencias. Esto se refleja en los escasos recursos que el estado destina a la ciencia y a la tecnología: según la OCDE, en 2019 el presupuesto ejecutado en investigación y desarrollo por los tres niveles de gobierno (GBARD por sus siglas en inglés) ascendió al 0.22% del PIB. Esta cifra nos pone muy lejos tanto de los líderes mundiales en este renglón, como Corea del Sur cuyo gobierno gasta casi el 1% del PIB, como de otras economías de la región, como Argentina, con un gasto gubernamental del 0.4% del PIB.

De acuerdo con Fundar, un gasto público bien direccionado a la innovación y al desarrollo tecnológico contribuiría a reducir algunos de los problemas más apremiantes en México, como la producción de energías renovables o la investigación en salud que acelere la producción de medicamentos.

De acuerdo con los datos a nivel internacional, algunos de los países que superan a México en el porcentaje de inversión en ciencia son Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica,

¹ <https://fundar.org.mx/pef2022/todavia-no-es-suficiente-presupuesto-a-ciencia-y-tecnologia-en-el-proyecto-de-presupuesto-de-egresos-2022/>

Ecuador, Panamá y Uruguay, por lo que la capacidad productiva de México podría verse comprometida en algún momento².

Para el siguiente año, el gobierno federal destacó el aumento de casi 15% para ciencia y tecnología con relación al monto de 2023, no obstante, analistas económicos advirtieron que el promedio de la inflación de un año a otro fue casi del 8%, por lo que en términos reales, el alza es sólo de 7.5%.

Aunque se trata del mayor aumento para ciencia en lo que va del sexenio, los analistas estiman que se trata de sólo 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB) de México, un porcentaje muy bajo frente al 1.5% que recomiendan organismos internacionales, además se debe considerar que nuestro país es la economía número 15 a nivel mundial y una población de casi 130 millones de personas.

Como se observa en el siguiente cuadro, el presupuesto asignado para el 2024 año para humanidades, ciencias, tecnologías e innovación es de 33,170.7 millones de pesos (mdp), es decir, 4.8% de incremento en términos nominales, pero si descontamos el porcentaje de inflación registrado en el año previo, que fue de 4.66%, prácticamente es nulo el incremento en este rubro.

**EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN
(MILLONES DE PESOS)**

CONCEPO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MONTO	34,010.3	26,963.5	27,225.9	24,764.7	25,658.8	26,573.1	29,564.2	31,655.1	33,170.7
INC. AÑO PREV. %		-20.7	1.0	-9.0	3.6	3.6	11.3	7.1	4.8

Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público³.

Nuestro país acumula un enorme rezago en materia de ciencia y tecnología, para nadie es un secreto que el desarrollo científico, no ha sido prioridad en materia de inversión.

² <https://www.infobae.com/mexico/2023/09/24/presupuesto-de-mexico-2024-medio-ambiente-ciencia-y-tecnologia-entre-lo-mas-recortado/>

³ https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Siempre ha habido proyectos de infraestructura que han concentrado la asignación de los escasos recursos del presupuesto federal.

En la abrogada Ley de Ciencia y Tecnología⁴ se establecía en artículo 9 BIS que: *el monto anual que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios-destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley.*

Sin embargo, con la publicación el pasado 8 de mayo de 2023 de la nueva Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación en el Diario Oficial de la Federación se eliminó la obligación para el Estado de invertir al menos el 1% del Producto Interno Bruto y en lugar de esta disposición, estableció que en el artículo 2 de la nueva Ley⁵, que: *el Estado tiene la obligación de fomentar, realizar y apoyar actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación que redunden en el bienestar del pueblo de México e incluyan la preservación, restauración, protección y mejoramiento del ambiente, y faciliten el ejercicio y goce de otros derechos humanos, individuales y colectivos de la presente y futuras generaciones.*

Aunado a lo anterior, en el artículo 30 de la misma Ley se señala que: *en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se debe considerar el presupuesto destinado a humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

Asimismo se indica que: *El monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.*

Por otra parte, el artículo 119 de Ley General de Educación entre otras disposiciones establece que: *El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual en términos de la ley que el Estado destine al financiamiento en educación*

⁴ https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lct/LCT_abro.doc.

⁵ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMHCTI.pdf>

pública y en los servicios educativos garantizando la accesibilidad y la gratuidad en la educación, no podrá ser menor al equivalente del 8% del producto interno bruto del país. De este monto, se destinará al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la reforma de la fracción II del artículo 17 para incluir en el proyecto presupuestal como un elemento que debe contener el Programa Especial en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, así como la reforma del artículo 30 para que establecer que el monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior en términos reales al aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Por lo que para una mejor identificación de la propuesta se presenta el siguiente cuadro comparativo.

LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 17. El Programa Especial debe contener los siguientes elementos: I. ... II. Las propuestas, alternativas, lineamientos, estrategias, acciones, metas, indicadores y, en su caso, proyectos para el desarrollo de las bases	Artículo 17. El Programa Especial debe contener los siguientes elementos: I. ... II. Las propuestas, alternativas, lineamientos, estrategias, acciones, metas, indicadores proyecto presupuestal y, en su caso, proyectos

de las políticas públicas, agrupados de manera preferente por sectores y regiones;	para el desarrollo de las bases de las políticas públicas, agrupados de manera preferente por sectores y regiones;
III. a VI. ...	III. a VI. ...
Artículo 30. ...	Artículo 30. ...
...	...
...	...
El monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior a lo aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.	El monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior en términos reales al aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En virtud de lo anteriormente expuesto, acudo a esta Tribuna para someter a la consideración de este Pleno y solicitar su respaldo a la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA DIVERSOS
ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS,
TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN.**

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 17 y el párrafo cuarto del artículo 30, ambos de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, para quedar como sigue:

Artículo 17. El Programa Especial debe contener los siguientes elementos:

I. ...

II. Las propuestas, alternativas, lineamientos, estrategias, acciones, metas, indicadores **proyecto presupuestal** y, en su caso, proyectos para el desarrollo de las bases de las políticas públicas, agrupados de manera preferente por sectores y regiones;

III. a VI. ...

Artículo 30. ...

...

...

El monto anual que se destine a la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación no podrá ser inferior **en términos reales al** aprobado en el ejercicio inmediato anterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

TRANSITORIOS

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de septiembre de 2025.

Atentamente



Diputado Yericó Abramo Masso

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Kenia López Rabadán, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Paulina Rubio Fernández, PAN; Raúl Bolaños-Cacho Cué, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Irais Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>