PRIMERA COMISIÓN DE HACIENDA.

<u>DIPUTADOS INTEGRANTES:</u>
ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA
DAVID SECUNDINO GALVÁN CÁZARES
JOSÉ ENRIQUE REINA LIZÁRRAGA
VICENTE JAVIER SOLÍS GRANADOS
BLANCA LUZ SALDAÑA LÓPEZ
LIZETH GUADALUPE SOLÓRZANO BARRERA
DANIEL CÓRDOVA BON
GORGONIA ROSAS LÓPEZ
CARMEN ALICIA MADRID OWEN

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Primera Comisión de Hacienda de esta Legislatura, previo acuerdo de la Presidencia de este Poder Legislativo, nos fue turnado para estudio y dictamen, escrito presentado por los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, mediante el cual ponen a consideración de esta Representación Popular, iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Deuda Pública, con el propósito de establecer nuevos mecanismos de garantía y fuente de pago, distintos a los convencionales, para ser utilizados por los municipios y el Estado, en su pretensión por contratar instrumentos financieros crediticios que representen deuda pública.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA

El día 15 de mayo de 2012, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron ante esta Soberanía, la iniciativa referida en el proemio del presente dictamen, para lo cual fundamentaron su pretensión en los siguientes razonamientos:

"La generación de posibilidades de acceso a créditos garantizados con instrumentos no convencionales y con niveles de certidumbre sobre su permanencia y aceptación en medios bancarios, constituye un elemento fundamental para el fortalecimiento de las haciendas públicas estatal y municipales.

Las reformas al artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal realizadas en el 2007, permitieron que ciertos Fondos de Aportaciones Federales (el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que comprende el ámbito municipal y el estatal, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, respectivamente) pudiesen ser utilizados tanto por el Estado como por los Municipios, como garantía y fuente de pago de créditos que adquieran tanto los gobiernos estatales como los ayuntamientos siempre y cuando se cuente con la autorización de la legislatura local y el financiamiento correspodiente se destine a los fines que dicha ley establece expresamente para las aportaciones con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y al Fondo de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, respectivamente.

La citada reforma legal, al no permitir un uso discrecional de los recursos que se obtengan al amparo de estas disposiciones, busca anticipar los resultados a los que se llegaría en el tiempo, haciendo uso de los recursos regulares que correspondan a los distintos Fondos contemplados en esta reforma. Y por otra parte, se limita al 25 por ciento del valor anual del Fondo que corresponda, el monto que puede comprometerse para el servicio de cualquier esquema de financiamiento que se adopte.

Esta posibilidad de disponer de recursos de manera anticipada y con un destino específico permitiría a los Ayuntamientos, impulsar obras prioritarias, en la mayor parte de los casos con mezcla de recursos a los que ahora podrán acceder gracias a la capacidad que le proporciona la disposición anticipada de una parte de sus flujos de ingresos mediante el financiamiento obtenido bajo el esquema propuesto y que deriva de la Ley de Coordinación Fiscal.

De conformidad con el citado ordenamiento, las materias en las cuales se pudieran aplicar los recursos obtenidos bajo el esquema financiero antes descrito, serían las previstas en el artículo 33 de la misma Ley de Coordinación para el Fondo de Infraestructura Social Municipal (agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural) y para el Fondo de Infraestructura Social Estatal (obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal), así como las previstas en el artículo 47 para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Bajo estas premisas, la modificación que proponemos a la Ley de Deuda Pública del Estado de Sonora, busca reconocer en el ámbito local un beneficio que hasta hoy no había sido considerado en la legislación estatal, negándose así una oportunidad para los gobiernos locales de estar en mejores condiciones de financiar las obras prioritarias que demanda la población."

Derivado de lo anterior, esta Comisión somete a la consideración del Pleno de este Poder Legislativo el presente dictamen, mismo que se funda en las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento a lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o

imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Además, es importante señalar que en la interpretación, reforma o abrogación de leyes, deberán observarse los mismos trámites establecidos para su formación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- Conforme al régimen de facultades y atribuciones constitucionales a cargo de este Poder Legislativo, corresponde al Congreso del Estado velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general, según lo dispuesto por el artículo 64, fracción XXXV, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

CUARTA.- La Ley de Deuda Pública es un ordenamiento estatal, cuyo objeto es establecer las bases y requisitos para la contratación, registro y control de empréstitos, créditos o financiamientos que formen parte de la deuda pública del Estado y de los Municipios, así como la afectación, en garantía o como fuente de pago, de las participaciones en ingresos federales y demás ingresos que correspondan al Estado y los Municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de la referida Ley.

QUINTA.- Es de todos sabido que para lograr un adecuado desarrollo de la infraestructura del Estado y los municipios, se requieren recursos económicos que puedan ser destinados para la realización de obras públicas.

Ahora bien, una alternativa para el mejoramiento de la infraestructura estatal y municipal, la constituye la contratación de operaciones de financiamiento que

constituyen, a su vez, deuda pública para el Estado y los municipios, cuyo destino son las inversiones públicas productivas.

Cabe mencionar que para lograr lo anterior, no solo hace falta el recurso sino que también es deber de las instituciones gubernamentales apegarse a la normatividad aplicable en materia de deuda pública. Para eso, existen diversas normas en nuestro orden jurídico constitucional federal y local, así como lo que establece la Ley de Deuda Pública del Estado al respecto.

Actualmente, los entes públicos para contratar deuda pública, sólo están sujetos a la autorización por parte del Congreso del Estado, para la afectación como garantía o fuente de pago, tanto de las participaciones que en ingresos federales le corresponden al Estado y a los municipios, como las estatales en el caso de los municipios, así como la afectación como garantía o fuente de pago de cualquier otro ingreso derivado de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios o por cualquier otro concepto que sea susceptible de afectación, de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 6º de la Ley de Deuda Pública.

En la especie, la iniciativa materia de este dictamen pretende generar mayores posibilidades para el Estado y los municipios en la afectación y el otorgamiento de garantías de pago, como mecanismos de acceso a mayores oportunidades de financiamiento que permitan la realización de más obras públicas que, a su vez, acarreen beneficios directos para las comunidades de nuestra Entidad.

En ese orden de ideas, con el objeto de fortalecer las finanzas públicas de los gobiernos local y municipales, se requiere establecer un mecanismo de garantías o de fuente de pago, para que la entidad y los municipios obtengan financiamiento y cubran sus obligaciones contraídas con el respaldo de las asignaciones que anualmente reciben por concepto del Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Esto es, que dichos fondos servirán para contratar deuda y financiar obras, situación que hasta ahora no está contemplada en nuestra ley pero que el legislador federal ya permite que se realice, conforme a la reforma al artículo 50 de la Ley de Coordinación Fiscal, previendo que por lo que corresponde a las obligaciones sobre los financiamientos que se contraten bajo la garantía de tales fondos, no podrán tener destino diferente a los fines que los mismos tienen previstos. Además de que, por razones de prudencia fiscal, solamente se podrán operar dichos recursos hasta por el veinticinco por ciento de lo que reciben las entidades federativas y los municipios por concepto de los fondos señalados en el párrafo anterior.

En consideración a todo lo antes expuesto, estimamos procedente la iniciativa en estudio, razón por la cual hacemos nuestros los argumentos vertidos en la misma y se propone al Pleno de este Poder Legislativo su aprobación, contribuyendo con esto al fortalecimiento de la infraestructura estatal y municipal y, por lo tanto, al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios de nuestra Entidad.

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman las fracciones III y IV del artículo 6º; las fracciones III y IV del artículo 8º; las fracciones I, III, VII y VIII del artículo 10; las fracciones II, V, VI y VII del artículo 11 y los párrafos tercero y cuarto del artículo 14; se adicionan las fracciones V y VI al artículo 6º; las fracciones V y VI al artículo 8º; la fracción IX al artículo 10; las fracciones VIII y

IX al artículo 11, un último párrafo al artículo 13 y el artículo 22 Bis, todos de la Ley de Deuda Pública, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 6º.- …

I y II.- …

III.- Autorizar en las correspondientes Leyes de Ingresos los montos máximos por endeudamiento de los municipios como avalistas o deudores solidarios o subsidiarios de las entidades paramunicipales;

IV.- Autorizar en las correspondientes Leyes de Ingresos o mediante decretos, la afectación como garantía o fuente de pago, tanto de las participaciones en ingresos federales que corresponden al Estado y municipios, como las estatales en el caso de los municipios, y de las aportaciones federales susceptibles de ser afectadas en los términos de la legislación aplicable, así como la afectación como garantía o fuente de pago de cualquier otro ingreso derivado de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios o por cualquier otro concepto que sea susceptible de afectación. Tales afectaciones podrán también autorizarse con respecto a otras obligaciones que deriven de contratos que celebren los entes públicos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

V.- Autorizar al Ejecutivo Estatal o Ayuntamientos, a través de la reforma o adición de la Ley de Ingresos correspondiente o mediante decreto específico, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley, los montos de endeudamiento adicionales necesarios, cuando se presenten circunstancias extraordinarias que así lo ameriten y/o cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones que contraigan, incluida la afectación de participaciones y/o de aportaciones federales susceptibles de ser afectadas, para destinarlas como fuente y/o garantía de pago; autorizaciones a las cuales se podrán adherir los municipios que así lo estimen conveniente; y

VI.- Autorizar la celebración de los mecanismos legales que, bajo cualquier modalidad o forma, se propongan instrumentar los entes públicos, a efecto de garantizar y/o realizar el pago de financiamientos, incluidos mandatos y fideicomisos de administración y pago que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, según sea el caso, en términos de la legislación aplicable, mismos que podrán servir como mecanismo de captación y distribución de la totalidad de las aportaciones federales susceptibles de afectarse, a los cuales se podrán adherir los entes públicos a los que así les resulte conveniente, conforme a la legislación aplicable.

ARTÍCULO 8º.- …

I y II.- …

III.- Informar al Congreso del Estado de la situación de la deuda al rendir la cuenta pública anual y al remitir las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos;

IV.- Informar trimestralmente al Congreso del Estado, sobre la situación de la deuda pública, debiendo publicarla, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado;

V.- Contratar montos por endeudamientos adicionales, en los términos de la presente Ley, cuando se presenten circunstancias extraordinarias que así lo ameriten y/o cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones que contraiga; y

VI.- Asesorar a los municipios en todo lo relativo a la obtención de recursos crediticios, la contratación de empréstitos, créditos y otras operaciones financieras para sí o para sus organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal mayoritaria, incluyendo en su caso, el apoyo a los municipios cuando dos o más de ellos se lo soliciten, para que concurran conjuntamente ante el Congreso del Estado para la obtención de autorizaciones globales, a las cuales se podrán adherir los demás municipios que lo estimen conveniente, en términos de lo establecido en la presente Ley.

ARTÍCULO 10.- …

I.- Celebrar los contratos y convenios para la obtención de empréstitos, créditos y demás operaciones financieras de deuda pública, suscribiendo los documentos y títulos de crédito requeridos para tales efectos, incluyendo los mecanismos de afectación necesarios para otorgar garantías y/o fuentes de pago, de las operaciones de financiamiento a su cargo, en términos de la legislación aplicable;

II.- …

III.- Afectar en garantía y/o fuente de pago de las obligaciones contraídas por el Estado, directamente o como avalista, las participaciones y/o aportaciones federales que sean susceptibles de afectación conforme a la legislación aplicable, previa autorización del Congreso del Estado;

IV a VI.- …

VII.- Vigilar que la capacidad de pago de los entes públicos respecto de los cuales el Estado esté obligado, en cualquier forma, de conformidad con cualquier financiamiento contratado por

dichos entes públicos, sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto, deberá evaluar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones en materia de deuda pública y la adecuada estructura financiera de los entes públicos obligados;

VIII.- Llevar el Registro en los términos de la presente Ley; y

IX.- Previa autorización del Congreso del Estado, negociar y formalizar los instrumentos necesarios para la obtención de los financiamientos que celebre directamente el Estado y para aquellos en los que funja como garante, avalista o deudor solidario; así como para instrumentar las garantías y/o fuentes de pago para los demás entes públicos previstos en el artículo 2º de esta Ley, a los cuales se puedan adherir los municipios y/o sus organismos con el fin de afectar como garantía y/o fuente de pago de sus obligaciones inscritas en el Registro a que se refiere esta Ley, las participaciones y/o aportaciones federales o cualquier otro ingreso que les correspondan, según sea el caso.

ARTÍCULO 11.- ...

I.- …

II.- Solicitar al Congreso del Estado la reforma o adición de las leyes de ingresos municipales, para incluir montos y conceptos de endeudamiento no previstos o adicionales a los autorizados, que sean necesarios para el financiamiento de los municipios y en su caso, de las entidades de la administración pública paramunicipal a su cargo, cuando se presenten circunstancias extraordinarias que así lo ameriten y/o cuenten con los recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones que contraigan, pudiendo efectuar la solicitud para la obtención de autorizaciones particulares o globales por dos o más municipios, incluso, con el apoyo del Ejecutivo del Estado, a fin de que se expida el decreto correspondiente, en el cual se podrá autorizar el o los montos adicionales de endeudamiento para cada municipio, la garantía y/o fuente de pago, y el mecanismo para su instrumentación, a la que se podrán adherir los municipios que así lo estimen conveniente;

III y IV.- …

V.- Sin perjuicio de la autorización que en su caso se le otorgue por el Congreso del Estado, autorizar en fuente y/o garantía de pago de las obligaciones que contraiga, la afectación de sus participaciones y/o aportaciones federales susceptibles de afectar conforme a la legislación aplicable;

VI.- Prever en el presupuesto de egresos las partidas destinadas al pago del servicio de la deuda;

VII.- Inscribir en el registro de deuda pública municipal sus operaciones crediticias, así como en el registro general de deuda pública consolidada;

VIII.- Previa autorización del Congreso del Estado, negociar los términos y condiciones, y celebrar los actos jurídicos que formalicen los mecanismos legales de garantía y/o fuente de pago de los financiamientos que celebren directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas o deudores solidarios. El Ayuntamiento podrá constituir directamente los mecanismos a que se refiere esta fracción o, en su caso, podrá adherirse a los que hubiera constituido el Poder Ejecutivo del Estado; y

IX.- Autorizar al Poder Ejecutivo del Estado para que directamente o a través de mecanismos de garantía y/o pago, por cuenta y orden del municipio, realice pagos con cargo a las participaciones y/o aportaciones federales que le correspondan y de las que puedan disponer para tales efectos en términos de la legislación aplicable.

ARTÍCULO 13.- …

I a III.- …

Las operaciones que involucren la afectación de aportaciones federales deberán inscribirse en el Registro y en el registro correspondiente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la legislación federal aplicable.

ARTÍCULO 14.- …

…

Conforme a la fecha y hora de inscripción en el Registro, se dará preferencia a los acreedores con respecto a las afectaciones como garantía y/o fuente de pago, de participaciones y/o aportaciones derivadas de la coordinación fiscal u otro tipo de ingresos.

A solicitud del Municipio o de la entidad paraestatal correspondiente, la Secretaría podrá asumir el compromiso de hacer pagos con cargo a las participaciones y/o aportaciones federales, del Municipio o los ingresos de la entidad paraestatal afectados de conformidad con la legislación aplicable, como garantía y/o fuente de pago, conforme a la disponibilidad de recursos, directamente a favor del acreedor.

ARTÍCULO 22 Bis.- En los casos en que el Estado y los municipios pretendan afectar como garantía o fuente de pago de las obligaciones correspondientes, las aportaciones federales susceptibles de ser afectadas en los términos de la legislación aplicable, estos no podrán destinar

para el servicio de dichas obligaciones, más del veinticinco por ciento de los recursos que anualmente les correspondan por concepto de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social y de Aportaciones Federales para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuando se pretenda afectar recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Estado o los Municipios, los recursos que se obtengan se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

I.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

II.- Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Adicionalmente, deberán observarse las disposiciones del artículo 33, párrafos segundo y tercero de la Ley de Coordinación Fiscal del orden federal.

A su vez, cuando se pretenda afectar recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I.- A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;

II.- Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

III.- Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales;

IV.- A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como para modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

V.- Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;

VI.- Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

VII.- Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;

VIII.- Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior, y

IX.- Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Las solicitudes para afectar los fondos señalados en el presente artículo deberán acompañarse de la información financiera pertinente para que el Congreso del Estado proceda a emitir la autorización correspondiente.

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
“CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917”
Hermosillo, Sonora, a 21 de mayo de 2012.

C. DIP. ALEJANDRA LÓPEZ NORIEGA

C. DIP. DAVID SECUNDINO GALVÁN CÁZARES

C. DIP. JOSÉ ENRIQUE REINA LIZÁRRAGA

C. DIP. VICENTE JAVIER SOLÍS GRANADOS

C. DIP. BLANCA LUZ SALDAÑA LÓPEZ

C. DIP. LIZETH GUADALUPE SOLÓRZANO BARRERA

C. DIP. DANIEL CÓRDOVA BON

C. DIP. GORGONIA ROSAS LÓPEZ

C. DIP. CARMEN ALICIA MADRID OWEN