SEGUNDA COMISIÓN DE HACIENDA.

<u>DIPUTADOS INTEGRANTES:</u>
GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ
JOSÉ LUIS MARCOS LEÓN PEREA
CARLOS ENRIQUE GÓMEZ COTA
IGNACIO GARCÍA FIERROS
LUIS ERNESTO NIEVES ROBINSON BOURS
JAVIER ANTONIO NEBLINA VEGA
KARINA GARCÍA GUTIÉRREZ
JOSÉ LORENZO VILLEGAS VÁZQUEZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Segunda 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 el diputado Vicente Terán Uribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual pone 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 los requisitos que deben cumplir los entes públicos para estar en condiciones de contratar operaciones de crédito 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 17 de octubre de 2012, el diputado Vicente Terán Uribe, presentó ante esta Soberanía, la iniciativa referida en el proemio del presente dictamen, misma pretensión que sustenta en los siguientes razonamientos:

"La deuda de las entidades federativas y los municipios, en general, se regula por el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la deuda de los gobiernos estatales y municipales, así como la de los organismos públicos dependientes de estos, únicamente se puede contratar con personas físicas o morales (públicas o privadas) nacionales, en pesos mexicanos y con la finalidad exclusiva de destinarla a la inversión productiva.

De acuerdo con lo anterior, la Carta Magna deja implícita la prohibición de contratar deuda externa, facultad indelegable y exclusiva del Estado Federal Mexicano y de destinar los financiamientos a gasto corriente que no incremente el acervo de capital de las entidades contratantes.

En todos los Estados, la autorización del financiamiento público para el ejercicio fiscal de que se trate, corresponde al Congreso local, quien en uso de sus facultades aprueba los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fija restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

Debido a las repercusiones que tiene el exceso de endeudamiento en las finanzas públicas estatales y municipales y a la posibilidad de insolvencia financiera, algunas legislaturas locales han dispuesto, en sus leyes, límites al endeudamiento, asociados en algunos casos con sus ingresos disponibles, en otros son equivalentes a un porcentaje de su presupuesto, o a las participaciones en ingresos federales. Otros límites sólo aplican a los municipios y para el financiamiento de corto plazo.

Así, uno de los temas prioritarios de la agenda nacional es el crecimiento acelerado del saldo de la deuda pública de las entidades federativas y de los municipios, el cual puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas locales, debido a que las obligaciones financieras se cubren en su gran mayoría con cargo en las participaciones fiscales, que representaron 42.5% del total de los recursos federalizados en 2010.

Las causas del endeudamiento y su crecimiento vertiginoso son múltiples y, entre ellas, las de carácter estructural comprenden:

- *Elevada dependencia de los recursos de origen federal y debilidad de los ingresos obtenidos de la recaudación propia;*

- *Limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos de las entidades federativas y municipios;*

- *Política de gasto local con déficit presupuestario y primario crecientes;*

- *Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública; y*

- *Opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de los municipios.*

En el crecimiento de la deuda local también han influido la mayor oferta y las nuevas opciones para obtener financiamiento con garantía y fuente de pago en las participaciones fiscales, principalmente. El financiamiento es un medio que permite ejecutar proyectos multianuales de inversión pública y su equipamiento que, con una adecuada evaluación de costo-beneficio, hace posible incrementar la capacidad de atender necesidades públicas prioritarias y proveer condiciones que incentiven la actividad económica y el empleo en un marco de innovación, competitividad y productividad. De ahí la importancia de su adecuada gestión y del destino de los recursos, en un marco de solvencia, sostenibilidad y fortaleza de las finanzas públicas.

El problema del endeudamiento de los municipios de nuestro Estado, se ha convertido en una preocupación de los legisladores, dado que representa un factor potencial de desequilibrio en las finanzas públicas a nivel estatal.

Existen diversos factores que influyen en la decisión de los municipios de incurrir en endeudamiento para hacer frente a sus necesidades, algunas de carácter coyuntural, otras como parte de la práctica administrativa normal, otras para prestar servicios básicos, generar infraestructura y otras más que revelan la existencia de deficiencias de carácter estructural en la planeación del gasto o en la asignación de los recursos económicos a disposición de las entidades federativas.

Es importante señalar, desde ahora, que la adquisición de deuda no representa, per se, un elemento negativo; es un recurso que, debidamente utilizado, ofrece

alternativas viables para el manejo financiero, siempre y cuando esté sujeto a una serie de disciplinas y controles de carácter interno, pueda ser evaluado en su desarrollo a través del uso de indicadores y sea debidamente reportado a la opinión pública, con el fin de que la transparencia favorezca la rendición de cuentas respecto a los compromisos asumidos.

Con el fin de proporcionar un contexto a nuestra exposición, resulta necesario mencionar que la contratación de deuda pública es autorizada por este Congreso del Estado de Sonora, mediante lo que establecen las disposiciones legales correspondientes, pero además, también está sujeta la aprobación de deuda a situaciones de carácter político, pues queda claro que al discutirse, analizar y resolver este tipo de asuntos en una Cámara Legislativa compuesta con diversos partidos e ideologías, esta aprobación queda sujeta a intereses políticos y en ocasiones electorales. Lo cual genera diversos resultados, en algunos casos positivos, pero en otros desfavorables para municipios que no cuentan con una representación mayoritaria en el Poder Legislativo o que los intereses sobre ellos, electoralmente hablando son bastantes y no es conveniente para un partido el aprobar deuda para hacer obra, en fin las situaciones pueden variar, pero lo que queda en claro es que se requiere de establecer en la norma, un sistema claro, transparente e imparcial del criterios para poder otorgar o negar las autorizaciones que legalmente le competen a este Congreso del Estado en esta materia, no es posible que un gran número de ayuntamientos de la Entidad no sigan creciendo por cuestiones coyunturales, pero tampoco es posible que otros se puedan endeudar de manera desproporcionada y no puedan hacer frente a las responsabilidades financieras del órgano de gobierno por tener comprometidas un gran porcentaje de las participaciones que dejan como garantía.

En este sentido, quiero comentarles que conforme a la información proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Gobierno del Estado, existen 30 Ayuntamientos de la Entidad que tienen contratada deuda pública, cuyos montos se ilustran en los anexos de la presente iniciativa.

Misma deuda que definitivamente ha servido para lograr mejores servicios públicos en los ayuntamientos y generar condiciones propicien la inversión, pero también hay que cuidar que tales operaciones crediticias se ajusten a lineamientos que garanticen finanzas sanas y no lleguen a colapsar al órgano de gobierno. Debiéndose cumplir ciertos parámetros para una regulación ordenada del sector público y su saldo histórico.

Así, la evaluación del endeudamiento, así como del destino y ejercicio de los recursos obtenidos, coadyuva a que los pasivos asumidos se mantengan dentro de la capacidad de pago y la estabilidad económica local, además de asegurar que los recursos se destinen a inversión con alto rendimiento económico y social.

Por ello, mediante la presente iniciativa se busca plantear un marco jurídico que responda a cuestiones sobre la problemática de la deuda pública de los municipios y que se garantice una deuda ordenada y responsable. Fijando parámetros de endeudamiento que guarden proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales y, complementariamente, apoyar la reestructuración de la deuda y el saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran. Además, se fortalecen las medidas que permitan regular el endeudamiento de los municipios, a fin de que se cumpla con el marco legal en la materia, sea congruente con su capacidad de pago y no genere riesgos económicos.

Sirve de referencia del parámetro de tope que se indica, algunos de los parámetros impuestos en otras Entidades Federativas, tales como:

Baja California. *El pago de capital e intereses por cubrir en los primeros 12 meses no deberá ser superior a 22.0% del presupuesto de egresos, y de 25.0% en caso de haber prórroga en el pago de esos conceptos.*

Chiapas. *Hasta un monto que no rebase el 25.0% de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.*

Estado de México*. Los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes hasta el 30.0% del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal.*

Nayarit. *El monto máximo de endeudamiento neto no podrá ser superior al 15.0% del presupuesto de egresos anual autorizado en el ejercicio que se contrate y es condición que se proyecte un superávit primario en las finanzas públicas para cubrir el servicio de la deuda.*

San Luis Potosí. *El monto total del capital contratado no podrá ser mayor a 20.0% de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.*

Yucatán. *Límites aplicables sólo a los municipios, que en ningún caso implicarán deducciones superiores al 30.0% del monto de las participaciones que les correspondan.*

En síntesis, la propuesta contenida en este ocurso respecto al endeudamiento de los municipios, pone un tope que considero responsable y que no pone riesgo la estabilidad económica y desarrollo de los municipios. Además que se conserva en la norma que los Ayuntamientos requerirán de la autorización del Congreso del Estado para contratar empréstitos y suscribir los títulos y documentos necesarios para formalizar las operaciones que celebren, así como para constituirse en aval o responsable solidario de sus

organismos descentralizados, debiendo cumplir con una serie de requisitos que garantizan su solvencia financiera."

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 sus 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 sus Municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 1º de la referida Ley.

QUINTA.- El Estado y los municipios disponen, anualmente, de los ingresos contemplados en sus leyes de ingresos y presupuestos de ingresos para enfrentar los gastos que derivan de las acciones definidas en sus planes y programas anuales de desarrollo.

Cabe mencionar 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 de largo plazo que conforman la deuda pública del Estado y los municipios, cuyos recursos sólo podrán ser destinados para inversiones públicas productivas, entendiéndose por éstas aquellas obras o acciones que de forma directa, indirecta o mediata, generen recursos públicos, incluyendo las acciones para refinanciar o reestructurar pasivos a cargo de los entes públicos, de acuerdo con lo previsto por los artículos 117, fracción VIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 de la Ley de Deuda Pública.

Así, en cada Legislatura son presentados, ante el Congreso del Estado, diversas solicitudes, tanto del Gobierno del Estado como de los municipios, requiriendo la autorización que corresponde a esta Soberanía otorgar para la contratación de operaciones de crédito a largo plazo, que representa contraer nueva deuda pública o, en su caso, renegociar la existente. Ante esto, existen en la legislación vigente algunos requisitos que deben cumplir los entes públicos para poder acceder a los compromisos crediticios; del mismo modo, tradicionalmente se han venido exigiendo algunos otros requisitos para llevar a cabo las autorizaciones de referencia.

Por otra parte, recurrentemente las anteriores legislaturas, con el propósito de cuidar que los entes públicos mantengan sus finanzas sanas, han venido solicitando a los órganos de gobierno estatales y municipales que presentan solicitudes de autorización para contratar créditos, que el servicio de la deuda pública que se genere con la contratación de las respectivas operaciones de endeudamiento, no rebase el diez por ciento en relación con sus ingresos anuales, situación que, en muchas ocasiones frena o limita a dichos órganos para poder realizar las obras que la población demanda; por tal motivo, se pretende establecer en la ley, materia de este dictamen, un tope del quince porciento, en los términos planteados.

En la especie, el diputado que presenta la iniciativa, materia de este dictamen, busca que los requisitos que se han venido exigiendo, por costumbre, en las anteriores legislaturas, queden establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, con el fin de contar con el sustento legal que se requiere para posteriores solicitudes, planteando en su escrito, adiciones a la Ley de Deuda Pública, como instrumento idóneo.

En consideración a todo lo antes expuesto y con el objeto de contar con mejores herramientas jurídicas que den legalidad a las acciones de este Poder Legislativo, en cuanto al cumplimiento de los requisitos en la contratación de operaciones de endeudamiento por

parte de los entes públicos que así lo requieran, los integrantes de esta Comisión de dictamen legislativo, estimamos procedente la iniciativa en estudio 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 ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adicionan un segundo párrafo al artículo 7o y un artículo 7o BIS, a la Ley de Deuda Pública, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 7o.- …

El Estado y los municipios no podrán contratar endeudamiento cuando su servicio de la deuda supere el quince por ciento de su presupuesto de ingresos anual, previsto en la respectiva Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, considerando al efecto, la deuda contratada y la que se pretende contratar, en su caso.

ARTÍCULO 7o BIS.- Las solicitudes de endeudamiento a que se refieren los artículos 6o y 7o de esta Ley, deberán contener:

I.- Exposición de motivos;

II.- Monto de la operación y objeto del crédito;

III.- La corrida financiera de la operación de endeudamiento que se pretende contratar;

IV.- El estado de la situación financiera y sus auxiliares;

V.- El ejercicio de ingresos y egresos por partida;

VI.- Descripción de la situación de la deuda pública; y

VII.- Relación detallada de las inversiones públicas productivas a realizar.

La antigüedad de los documentos que refieren las fracciones IV, V y VI, no deberán ser mayores a seis meses a la fecha en que se presente la solicitud de autorización de endeudamiento ante el Congreso del Estado.

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.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de urgente resolución y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 24 de junio de 2013.

C. DIP. GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ

C. DIP. JOSÉ LUIS MARCOS LEÓN PEREA

C. DIP. CARLOS ENRIQUE GÓMEZ COTA

C. DIP. IGNACIO GARCÍA FIERROS

C. DIP. LUIS ERNESTO NIEVES ROBINSON BOURS

C. DIP. JAVIER ANTONIO NEBLINA VEGA

C. DIP. KARINA GARCÍA GUTIÉRREZ

C. DIP. JOSÉ LORENZO VILLEGAS VÁZQUEZ