COMISION DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ
MANUEL ARNULFO VALDÉZ SALINAS
GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ
GILDARDO REAL RAMÍREZ
JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO
NEREYDA CASTRO FAJARDO
ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ
JOSÉ LÓPEZ ARMENTA

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fueron turnadas para estudio y dictamen, diversas minutas con proyecto de Decreto remitidas tanto por la Cámara de Senadores como la de Diputados del Congreso de la Unión, a través de las cuales se modifican diversos ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 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 las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de las minutas en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa de que: ***"para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto***

de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados”.

SEGUNDA.- A esta Comisión le han sido turnadas para estudio y resolución diversas minutas con proyecto de Decreto mediante las cuales se realizan modificaciones a diversas disposiciones que contiene nuestra Constitución Federal, de las cuales algunas ya han sido aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, es decir, ya se encuentran en vigencia, no obstante lo anterior, esta Comisión decidió dar cabal cumplimiento al imperativo establecido en el artículo 135 de nuestro máximo ordenamiento jurídico nacional en el sentido de aprobar o no, las reformas o adiciones que en las mismas se hubiesen planteado a este Poder Legislativo, como integrante del Constituyente Permanente Federal.

En tal sentido, a continuación se plasmarán lo motivos por los cuales esta Comisión de Dictamen Legislativo considera procedente la aprobación de las minutas referidas con antelación.

TERCERA.- Por lo que respecta a la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, que nos fuera remitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es conveniente referir que tiene como objetivo lograr la inclusión de nuevas figuras dentro del marco constitucional federal, misma que ayudarán consagrar la transparencia en nuestro país.

Dentro de los aspectos a destacar de esta minuta se puntualizan los siguientes:

1.- Autonomía del órgano garante federal: Se propone que el órgano garante cuente con autonomía operativa, presupuestal, de gestión y decisión, personalidad jurídica y patrimonios propios.

2.- Legitimación para promover acción de inconstitucionalidad: Se otorga al órgano garante federal, facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por Legislaturas Locales y el organismo garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

3.- Responsabilidad política de los integrantes del órgano garante: Se establece que los miembros del órgano garante puedan ser sujeto de juicio político.

4.- Mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos autónomos: Se propone establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, que se sustanciarán ante los organismos autónomos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia: Se propone que el Congreso de la Unión tenga facultad para expedir una ley general en materia de acceso a la información y protección de datos personales, permitiendo por ende, la subsistencia de ley federal respectiva.

6.- Existencia de órganos garantes en los estados y el Distrito Federal: Se propone que en las constituciones de los estados se establezcan organismos dotados de autonomía y especializados responsables de garantizar el acceso a la información y a la protección de datos personales, debiendo contar con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Una vez analizado el planteamiento de modificación constitucional y los argumentos consignados en los dictámenes tanto de la Cámara de Senadores como la de los Diputados del Congreso de la Unión, esta Comisión estimó procedente su aprobación en sus términos, ya que con la misma se fortalece el marco legal federal en la materia.

CUARTA.- La minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, remitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, tiene como finalidad la modificación sustancial en las instituciones políticas y gobierno en nuestro país, para lo cual se puntualizan los aspecto que destacan de la misma.

La fuerza política triunfante en las elecciones presidenciales y otras fuerzas políticas, podrán impulsar un programa de gobierno conjunto, respaldado por una mayoría legislativa estable.

El Senado ratificará la mayoría de los nombramientos de los Secretarios de Estado**.**

Los partidos políticos tendrán que garantizar que las mujeres ocupen el 50% de las candidaturas a legisladores federales y locales**,** para que ejerzan el papel que les corresponde en nuestra vida política.

Se aprobó la reelección legislativa consecutiva**,** hasta por 12 años.

Los congresos locales estarán facultados para establecer la reelección consecutiva para los cargos de presidente municipal, regidor o síndico**,** por un periodo adicional.

La Procuraduría General de la República (PGR) se convierte en la Fiscalía General de la República**,** con autonomía para desplegar una política de procuración de justicia más

eficaz y de largo plazo, con mayor profesionalización. Contará, además, con fiscalías especializadas en delitos electorales y combate a la corrupción.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) será autónomo**,** garantizando la imparcialidad en el cumplimiento de sus funciones.

Aún en el caso de que no se opte por un Gobierno de Coalición, el Secretario de Relaciones Exteriores deberá ser ratificado por el Senado, y el Secretario de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados**.**

Se crea el Instituto Nacional Electoral, integrado por 11 Consejeros. Asumirá las facultades del Instituto Federal Electoral (IFE) y fortalecerá su participación en la organización de elecciones locales y su relación con los organismos electorales estatales.

Al efecto, esta Comisión, una vez analizados los argumentos bajo los cuales se sustentó su aprobación por las Cámaras del Congreso de la Unión, considera procedente la aprobación de la minuta en estudio, misma que ya ha sido aprobada por la mayoría de los estados de la República y que se encuentra vigente.

Debemos de expresar además, que ésta Legislatura ya atendió parcialmente las disposiciones que contempla dicha minuta, al haber aprobado el pasado día 13 de mayo del año en curso, la Ley número 173, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, con lo cual se adecuó nuestra máxima norma local a las disposiciones que integran la minuta en estudio.

QUINTA.- En lo que toca a la minuta con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad establecer que en nuestro país toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Para dichos efectos, el Estado garantizará el cumplimiento de

tales derechos. Además, se contempla que la autoridad competente deberá expedir gratuitamente la primera copia certificada del acta del registro de nacimiento.

Al respecto, esta Soberanía no puede estar más de acuerdo con la minuta en estudio, ya que este Poder Legislativo fue pionero en el establecimiento de los derechos que se consignan en la modificación al artículo 4º Constitucional, esto es así debido a que con fecha 25 de junio de 2013, se aprobó el decreto número 33, que adiciona el numeral 1.3 a la fracción I del artículo 325 de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora y, posteriormente, el día 15 de octubre del mismo año, se aprobó la Ley número 87, que adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, ésta última tuvo como objetivo el mismo que consigna la minuta en estudio y la modificación realizada a la Ley de Hacienda del Estado fue con el objetivo de establecer la gratuidad de la primer acta.

En razón de lo anterior, consideramos procedente la aprobación de la minuta en sus términos.

SEXTA.- Ahora nos toca llevar a cabo el análisis de la minuta con proyecto de Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene como objetivo establecer como sujetos de responsabilidad administrativa a los integrantes de los ayuntamientos y a los miembros de organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorguen autonomía.

Al respecto, debemos señalar que quienes integramos esta Comisión somos coincidentes con los argumentos planteados por las Cámaras Legislativas Federales, donde justifican la viabilidad de la presente minuta con la necesidad de que tanto los integrantes de los ayuntamientos como los miembros de organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorguen autonomía de ser sujetos a responsabilidad administrativa, fundamentalmente por el manejo de recursos federales, situación con la que nos

manifestamos coincidentes, ya que es una modificación tendiente a constituir un control más sobre aquellos servidores públicos que disponen de recursos públicos.

SÉPTIMA.- Por lo que toca a la minuta con proyecto de Decreto que reforma la fracción II del apartado A del artículo 123, misma que fuera remitida a esta Soberanía por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, tiene como objetivo fundamental elevar la prohibición de la utilización del trabajo de menores de edad, de 14 a 15 años.

Debemos señalar que, quienes integramos esta Comisión de Dictamen Legislativo nos manifestamos positivamente respecto a esta minuta, ya que el hecho de incrementar la edad servirá para evitar que a los menores de edad se le coarte el derecho a la educación por la incompatibilidad de los horarios escolares con los laborales, sino que aun siendo estos compatibles, los menores al empezar a tener ingresos optan por abandonar las aulas, truncándose muchas veces su educación básica.

OCTAVA.- Por lo que tiene que ver con la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ésta tiene como objetivo incluir como una causal de nulidad de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, el hecho de adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley.

La reforma constitucional en materia político electoral, entre sus aspectos relevantes estableció las bases constitucionales en materia de nulidad de las elecciones federales y locales, la cuales deberán ser detalladas en la legislación secundaria. No obstante quedó un laguna en lo que tiene que ver con una de las causales establecidas en la Base VI del artículo 41 Constitucional, ya que en ella sólo se establecía comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley, con lo cual se podía evadir esta causal con el hecho de comprobar que no se había comprado, por lo que los legisladores federales le

incluyeron la palabra “adquiera”, con lo cual se amplía el supuesto de la causal, con lo cual se cierran los caminos para aquellos que busquen evadir su responsabilidad.

NOVENA.- Finalmente, el Congreso de la Unión aprobó reformar los artículos 73, fracción VIII; 79, fracción I, párrafos primero y segundo; 108, párrafo cuarto; 116, fracción II, párrafo sexto; 117, fracción VIII, párrafo segundo; y se adicionan los artículos 25, con un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes; 73, con una fracción XXIX-V; y 117, fracción VIII, con los párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la iniciativa presentada por el diputado federal Héctor Gutiérrez de la Garza del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y suscrita por diputados y senadores de diversos Grupos Parlamentarios, con el propósito de establecer la obligación del Estado de velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, a través de regulaciones más estrictas en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

Con esa finalidad, la minuta que nos fue remitida, propone diversas adecuaciones, siendo las más relevantes, las siguientes:

- ✓ Obligatoriedad del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, de velar por el cuidado de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, coadyuvando a generar condiciones para el crecimiento económico y el empleo, debiendo considerar ese principio, cuando se proceda a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, así como los planes estatales y municipales.

- ✓ Otorgamiento de facultades más amplias al legislador federal en materia de deuda pública y para emitir leyes sobre responsabilidad hacendaria, que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas.

- ✓ Nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar en los tres niveles de gobierno, cuando el Gobierno Federal otorgue garantías a Estados o Municipios con cargo al crédito de la Nación;

- ✓ Mandato a los gobiernos locales para que contemplen en sus constituciones, la responsabilidad en que incurren los servidores públicos de los Estados y de los Municipios, por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

- ✓ Fortalecimiento de la rendición de cuentas en el uso del endeudamiento público, al concederle atribuciones a las entidades de fiscalización de los Estados para fiscalizar las acciones de los Estados y los Municipios, en materia de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.

- ✓ Fomento del uso responsable del endeudamiento, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas, mediante una serie de limitantes legales a los entes gubernamentales.

En ese sentido, es preciso señalar que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consideró procedente la aprobación de las modificaciones constitucionales en cuestión, por las siguientes razones:

"El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

Pasamos a ilustrar los ejes rectores de la presente propuesta:

a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del

desarrollo, al referir su observación en, la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo;

b) *Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII del artículo 73 constitucional, al desagregar en cuatro incisos distintos los contenidos relativos al financiamiento del gobierno de la República (con la referencia terminológica a operaciones de refinanciamiento o de reestructura, en vez de operaciones de conversión de deuda), el financiamiento del Distrito Federal (con la actualización de la nomenclatura de sus órganos ejecutivo y legislativo), los financiamientos de los estados y de los municipios, y el conocimiento por parte del Congreso de la Unión, a través de una comisión bicamaral de situaciones relacionadas con la intención de contratar empréstitos con la garantía federal, por parte de estados que tengan un endeudamiento elevado;*

c) *Establecer el concepto de "mejores condiciones del mercado" para llevar a cabo operaciones de financiamiento público;*

d) *Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;*

e) *Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios, que corresponde a las entidades de fiscalización superior de la federación y de los estados;*

f) Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública, y

g) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:

- *Posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;*

- *Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios;*

- *Señalamiento de la armonía que deberá existir en el ejercicio de la facultad legislativa estatal en materia de financiamiento público y los principios en la materia de la Constitución General de la República;*

- *Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;*

- *Previsión de la autorización de las legislaturas estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, y con base en la elucidación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mercado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías;*

- *Previsión para la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por los estados y los municipios, de acuerdo a las disposiciones de la ley general que dicte el Congreso de la Unión; y*

- *Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses.*

SE FORTALECEN LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA. *Cabe señalar que con esta propuesta en materia de disciplina financiera se fortalecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública y para dictar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación en favor de las entidades federativas; establecer que las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; expedir las leyes que contengan las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; y establecer los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus participaciones para cubrir los empréstitos, así como la obligación de inscribir y publicitar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único; establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; y disponer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.*

Con estas reformas las leyes en materia de responsabilidad hacendaria tendrán por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la federación, las entidades federativas y los municipios.

AMPLITUD DE FACULTADES DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, PARA FISCALIZAR DEUDA PÚBLICA, ASÍ COMO DESTINO Y EJERCICIO DE LAS GARANTÍAS. *Se precisa también que la facultad de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, abarcará a la deuda pública y, sobre todo, las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y los municipios, en cuyo caso fiscalizará el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.*

MEDIDAS DE RESPONSABILIDAD HACENDARIA EN ENTIDADES FEDERATIVAS. *Con el objetivo de incorporar medidas de responsabilidad hacendaria, se propone que para que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones; previo a esta autorización, las Legislaturas deberán analizar el destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o establecimiento de la fuente de pago. También se propone que los estados y los municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, y que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse, a más tardar, tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses.*

Se establece asimismo que las Constituciones de los estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

De igual forma se plantea reiterar que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y adicionar la posibilidad de hacerlo para el refinanciamiento o reestructura de los créditos contraídos, mismos que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Asimismo, se establece que los Estados podrán otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios y la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

COMISIÓN LEGISLATIVA BICAMARAL. *Debido a que la intervención del Congreso de la Unión debe ser considerada como un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo (estatal y municipal) en materia de endeudamiento, así como un procedimiento de necesaria colaboración y*

corresponsabilidad, lo cual debe entenderse como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes se incluye la facultad del Congreso de la Unión para sancionar o, en su caso, objetar, mediante una comisión legislativa bicamaral, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados. En ese sentido, el principio de división de poderes, que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, razón por la cual se justifica la conformación de esta comisión bicamaral.

En opinión de los suscritos, la propuesta de la participación de la comisión bicamaral en la hipótesis de los estados con nivel elevado de endeudamiento que soliciten la garantía federal para la contratación de empréstitos, guarda relación integral con el modelo planteado para fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, a partir del uso prudente del crédito público.

Así, estimamos necesaria la consideración de la participación de la comisión bicamaral, para que puedan tener una aplicación eficaz la totalidad de las normas planteadas y traer consigo los beneficios que se buscan con la aprobación de estas disposiciones.

Los suscritos hacemos hincapié en la importancia de esta reforma constitucional, pues representa, junto con el orden jurídico vigente, refiriéndonos particularmente a las reformas aprobadas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, un valioso avance en materia de transparencia en el uso de recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, además de que promoverá la rendición de cuentas y el combate a los actos de corrupción en la contratación de empréstitos y obligaciones de pago por parte de las entidades federativas y los municipios.

RÉGIMEN TRANSITORIO

Se proponen un plazo de 90 días naturales para publicar en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas, y un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria citada, a fin de que las Legislaturas de las entidades federativas realicen las reformas necesarias para armonizar su legislación con el Decreto que se propone; y se dispone que las entidades federativas y los municipios se sujetarán a las disposiciones del Decreto y la legislación reglamentaria, señalando que se respetarán las obligaciones que con anterioridad se hayan adquirido con terceros.

Asimismo, la ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo; se plantea la obligatoriedad para las entidades federativas y los municipios, de enviar al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del decreto; se establecen los datos mínimos con el que debe contar el Registro público de créditos: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago y los necesarios para garantizar la transparencia y acceso a la información; se propone que en lo que se implementa dicho registro, se ponga a disposición de las comisiones competentes del Congreso de la Unión, un reporte de las obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y los municipios.

Igualmente, se dispone que en un plazo de 90 días naturales, siguientes a la entrada en vigor del decreto, las legislaturas de los estados realizarán una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público; y se señala que la ley reglamentaria del inciso 3o., fracción VIII del artículo 73 constitucional, deberá establecer las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen para asegurar las mejores condiciones de mercado."

Por su parte, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó, a su vez, las reformas y adiciones en estudio con base en argumentos similares, a saber:

“Debe destacarse por esta dictaminadora que el contenido de la presente iniciativa en estudio cuenta con el consenso de los legisladores del Senado de la República, sirviendo de antecedente que en fecha 15 de diciembre del año 2014 se aprobó por el Pleno de la colegisladora una minuta de reforma constitucional en materia de disciplina financiera en los mismos términos de la iniciativa que nos ocupa en el presente dictamen; por lo que atendiendo a la intención de los legisladores de ambas cámaras de avanzar en el tema que se estudia, se procede a la dictaminación correspondiente.

Esta comisión dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo, llega a la convicción de emitir dictamen en Sentido Positivo, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en razón de los siguientes argumentos.

Consideraciones Generales.

- ***Concepto de Deuda Pública.***

El concepto de deuda pública, enmarca todos aquellos ingresos obtenidos por los Entes Públicos a cambio de una cierta retribución, existiendo además, en la mayoría de los casos, la obligación de devolver el conjunto de las cantidades recibidas una vez transcurrido un determinado período de tiempo.

Según Salvador Santana Loza, la deuda pública estatal o municipal, es el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito

De lo anterior se desprende que, la deuda pública representa una fuente de ingresos importante a disposición de las Entidades Federativas y Municipios, en ese sentido, el endeudamiento es una forma de financiamiento que hace posible realizar proyectos, que con los ingresos propios u ordinarios, no pueden lograrse, aunque si no existe una adecuada planeación o se presenta una mala administración, puede producir consecuencias lesivas en las finanzas de la Entidad o Municipio. Además, afecta el equilibrio presupuestal, ya que cada año debe considerarse el pago a la amortización de la suerte principal y de los intereses respectivos.

- ***Estadísticas.***

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- *Entre 2003 y 2013, las Entidades Federativas incrementaron su deuda en 1% del Producto Interno Bruto, encontrándose Coahuila, Nayarit, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz entre los Estados que más aumentaron su deuda.*

- *En 2013, el saldo de la deuda local representó 2.6 veces más que el monto de 2007 o un incremento nominal de 158.91% durante la pasada administración.*

- *En 2013, la deuda de las Entidades Federativas y Municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), representó 3.0% al cierre del año pasado, su mayor nivel desde 1994.*

- *Como proporción del PIB por Entidad Federativa, las que registraron los niveles más altos al cierre de 2013 fueron Chihuahua con 9.0%, Quintana Roo con 7.5, Chiapas con 7.2, Coahuila con 6.8 y Nayarit con 6.l%.*

- *En contraste con lo anterior, las cinco entidades con menor deuda al cierre de 2013 y que en conjunto representaron sólo 1.60 del saldo total fueron Tlaxcala, que no presenta endeudamiento, y Campeche con 998.5 millones de pesos.*

  Les siguieron Querétaro con mil 767 millones de pesos, Yucatán con dos mil 478.9 millones, y Baja California Sur con dos mil 483.8 millones de pesos.

  En tanto, los Estados con menor endeudamiento respecto a su PIB son Tlaxcala con un nulo porcentaje (0.0%), Campeche con 0.l%, Querétaro con 0.6, Tabasco con 1.0% y Yucatán con 1.1%.

En tal virtud, las Diputadas y los Diputados que integran este órgano legislativo, coinciden en la necesidad impostergable de reformar nuestra Constitución Política, con la finalidad de garantizar en el mediano y largo plazos, un manejo adecuado de las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios, con el fin último de generar condiciones que permitan el crecimiento de nuestra economía en beneficio de la población.

Por lo anterior consideramos urgente aprobar las modificaciones contenidas en la Iniciativa en análisis y que por cuestión de método procederemos a analizar.

<u>Consideraciones en lo Particular.</u>

- ***Artículo 25***

Los integrantes de esta Comisión Dictaminadora no pasan desapercibido que el sistema financiero desempeña un papel central en el funcionamiento y desarrollo de la economía.

Un sistema financiero estable, eficiente, competitivo e innovador contribuye a elevar el crecimiento económico sostenido y el bienestar de la población. Para lograr dichos objetivos, es

indispensable contar con un marco jurídico sólido y una regulación y supervisión financieras que salvaguarden la integridad del mismo sistema y protejan los intereses de la población.

En ese sentido, se adiciona un segundo párrafo al artículo 25 constitucional, para establecer que el Estado, entendido éste en los tres órdenes de gobierno, debe de velar por el cuidado de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, coadyuvando a generar condiciones para el crecimiento económico y el empleo, lo cual es de vital importancia, ya que es obligación del mismo, revisar a qué se destina el gasto público, ofreciendo más transparencia a la población y evitar el desvío de recursos para cubrir los intereses del ejecutivo en turno.

Dicho principio debe ser seguido por los tres órdenes de gobierno, y considerado cuando se proceda a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, así como los planes estatales y municipales, para que no hagan compromisos incumplibles, es decir, que estén más allá de la capacidad de la hacienda pública y de la economía nacional.

- ***Artículo 73***

a) *Se reforma la fracción* ***VIII*** *vigente, para otorgar al Congreso de la Unión, la facultad de dar las bases por las que el titular del Poder Ejecutivo, podrá celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos empréstitos, reconocer y pagar la deuda nacional.*

De igual forma se faculta al Congreso de la Unión, para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases que se señalen en la ley correspondiente.

Además, establecer las bases generales para regular la deuda pública de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, en los siguientes aspectos:

- *Las Entidades Federativas y los Municipios podrán incurrir en endeudamiento;*

- *Los límites y modalidades bajo los cuales podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;*

- *La obligación de inscribir y publicar todos sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único;*

- *Un "sistema de alertas" sobre el manejo de la deuda; y*

- *Las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan dichas disposiciones.*

La intención de estas bases, es que todas las obligaciones de pago, con independencia de cómo se denominen, queden perfectamente armonizadas, homologadas y sean transparentes.

En particular, cobra especial relevancia la creación de un registro público único de empréstitos y obligaciones que fortalecerá la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso del endeudamiento público y brindará certeza a las operaciones que realicen dichos órdenes de gobierno. También es de destacar el "sistema de alertas", el cual constituirá un instrumento clave para el seguimiento sobre el uso del endeudamiento público.

Aunado a lo anterior, esta Comisión dictaminadora, reconoce claramente que el objeto de la iniciativa que se analiza es transparentar y fortalecer la Hacienda, tanto a nivel estatal como municipal, con el uso responsable del crédito público, por lo que es indiscutible la trascendencia del tema, el cual se reflejará en finanzas sanas para el país.

De este modo, para cumplir con el objeto planteado se robustecen las facultades del Congreso de la Unión, mediante una Comisión Legislativa Bicameral, la cual estará encargada de analizar la

estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías, y en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes, incluso dentro de los períodos de receso del Congreso de la Unión.

Al respecto, es preciso señalar que la figura de Comisión Bicamaral en México, surge por la determinación de una ley específica, anteriormente en la Ley Orgánica se contemplaba su creación en el artículo 46, lo cual ocasionó varias críticas por su ubicación, debido a que se encontraba en el capítulo correspondiente a las Comisiones de la Cámara de Diputados, cuando debía formar parte del título del Congreso General de aquel ordenamiento.

En la actualidad, se contempla su creación en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el capítulo quinto relacionado con las Comisiones.

El primer caso de una Comisión Bicamaral creada por una ley es el de la COCOPA, Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los Asuntos del Estado de Chiapas, creada por la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya principal finalidad era servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno Federal.

Sin embargo algunos autores, precisan que esta figura fue incorporada en la Ley Orgánica del Congreso General en 1999, con la finalidad de llevar a cabo una supervisión en el Canal del Congreso y en el Sistema de Bibliotecas.

De acuerdo a la legislación vigente, en México una Comisión Bicamaral es: "Grupo de trabajo legislativo creado bajo la participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. La Ley Orgánica del Congreso permite la creación de comisiones bicamarales."

En la actualidad, existen cuatro Comisiones Bicamarales, siendo las siguientes:

- *Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional.*

- *Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.*

- *Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión.*

- *Comisión Bicamaral del Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas.*

Hasta hoy, este tipo de Comisiones han alcanzando excelentes resultados, pues la modalidad de trabajo "Bicamaral" permite una corresponsabilidad y mayor eficiencia entre ambas cámaras.

En ese sentido, esta Comisión Dictaminadora coincide con los proponentes de la iniciativa, en que considerando la importancia del uso del crédito público, la mejor forma de sumar esfuerzos y lograr el objetivo planteado es que una Comisión Bicameral, estudie, analice y resuelva lo relativo a aquellos Estados con nivel elevado de endeudamiento que soliciten la garantía federal para la contratación de empréstito.

Es importante considerar que cuando un Estado necesita que se autorice lo relativo a su endeudamiento, el tiempo que requiera dicha autorización es fundamental, por lo que otra ventaja que ofrecerá la creación de la Comisión Bicameral que se plantea será, sin duda; la agilidad del análisis del caso concreto, que se traduce en un beneficio para el Estado.

b) *Adicionar la fracción* ***XXIX-V****, para facultar al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria, que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas, con base en el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero que se propone adicionar en el artículo 25 Constitucional.*

Cabe destacar que los principios de responsabilidad hacendaria aplicables a la Federación, ya están previstos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que aquéllos aplicables a los Estados, a los Municipios, al Distrito Federal y a sus demarcaciones territoriales, serán materia de la ley, que el Congreso de la Unión, tendrá que expedir para reglamentar esta fracción en términos similares a la referida legislación federal.

- ***Artículo 79***

*En esta hipótesis normativa se reforma la fracción **I**, con el objeto de reforzar la rendición de cuentas, concediendo facultades a la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar que el Gobierno Federal, otorgue las garantías con cargo al crédito de la Nación en forma adecuada.*

Además, la Auditoría Superior de la Federación, podrá fiscalizar directamente a los Estados, a los Municipios, al Distrito Federal y a los órganos políticos administrativos de sus demarcaciones territoriales, cuando accedan a dichas garantías, para auditar el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes. Incluso, para el caso de que las Entidades Federativas y Municipios, que cuenten con la garantía de la federación, fiscalizará el destino y ejercicio de eso recursos.

- ***Artículo 108***

En esta disposición normativa, se propone adicionar un cuarto párrafo, el cual mandate a los gobiernos locales a que contemplen en sus Constituciones, la responsabilidad en que incurren los servidores públicos de los Estados y dé los Municipios, por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

Lo anterior, se considera indispensable para que la propuesta sea integral al prever reglas que fomenten un uso responsable y adecuado del financiamiento y, al mismo tiempo, que fortalezcan decididamente la rendición de cuentas, tanto de los entes públicos, como de los servidores públicos.

No se omite señalar, que conforme a las reformas recientemente aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, falsear o desvirtuar información financiera con el objeto de engañar u ocultar la real situación financiera, constituye una falta administrativa grave y también es motivo de responsabilidad penal. En este sentido, si los servidores públicos llegaran a incurrir en dichas conductas, serán sancionados en términos de dicha ley y las demás que resulten aplicables.

- ***Artículo 116***

*La propuesta consiste en reformar el párrafo sexto, de la fracción **II**, para fortalecer la rendición de cuentas en el uso del endeudamiento público, al concederle atribuciones a las entidades de fiscalización de los Estados para fiscalizar las acciones de los Estados y los Municipios, en materia de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.*

- ***Artículo 117***

*La reforma a la fracción **VIII**, tiene como finalidad fomentar un uso responsable del endeudamiento y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, al considerar lo siguiente:*

a) *Se mantiene la prohibición para contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, personas físicas o morales, extranjeras, así corno aquéllos que deban cubrirse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

b) *Las legislaturas locales, tendrán que aprobar los empréstitos y obligaciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.*

c) *Se precisa que, además de contraer endeudamiento para financiar inversiones públicas productivas, podrán realizar operaciones de refinanciamiento y reestructura, siempre y cuando, las realicen bajo las mejores condiciones de mercado.*

d) *Se prohíbe expresamente que se destinen los recursos de los empréstitos a cubrir gasto corriente, como un principio básico de responsabilidad fiscal.*

e) *Se faculta a los gobiernos estatales para otorgar garantías a los Municipios, con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los mismos, bajo condiciones financieras más favorables.*

f) *Los Estados y los Municipios, podrán contratar obligaciones de corto plazo para cubrir sus necesidades de corto plazo, sujeto a los límites y condiciones que se establezcan en la legislación general que expida el Congreso de la Unión y siempre que se liquiden totalmente a más tardar tres meses antes del término del período de gobierno correspondiente. Asimismo, se prevé que no podrán contratar nuevas obligaciones en dicho plazo."*

Una vez tomadas en cuenta las consideraciones expresadas por ambas cámaras del Congreso de la Unión, los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, coincidimos totalmente con los argumentos bajo los cuales se fundamentan las modificaciones constitucionales en estudio y, de manera congruente, proponemos su aprobación por parte del Pleno de esta Soberanía, toda vez que, una vez que entren en vigor dichos cambios a nuestra Carta Magna, contaríamos con nuevas reglas que obligarían a los entes gubernamentales a velar por el cuidado de la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, coadyuvando a generar condiciones para el crecimiento económico y el empleo, garantizando con ello un mejor y más sano aprovechamiento del endeudamiento público y, en consecuencia, la

salud de las finanzas públicas, en un claro beneficio, no sólo para los habitantes de nuestro Estado, sino los de todo el país.

En razón de todo lo antes expuesto, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

UNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, las minutas con proyecto de Decreto remitidas a esta Soberanía por las Cámaras del Congreso de la Unión, que se enlistan a continuación:

1.- Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

2.- Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de político-electoral.

3.- Minuta con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.- Minuta con proyecto de Decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.- Minuta con proyecto de Decreto que reforma el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7.- Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.

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 obvia 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 13 de abril de 2015.

C. DIP. JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ

C. DIP. MANUEL ARNULFO VALDÉZ SALINAS

C. DIP. GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ

C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ

C. DIP. JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO

C. DIP. NEREYDA CASTRO FAJARDO

C. DIP. ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ

C. DIP. JOSÉ LÓPEZ ARMENTA