

ACUERDO # 146



HONORABLE SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

RESULTANDO PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno del día 23 de diciembre de 2014, el Diputado Iván de Santiago Beltrán, con fundamento en los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 95 fracción I, 96 y 97 fracción II del Reglamento General, sometió a la consideración del Pleno la presente iniciativa.

RESULTANDO SEGUNDO. En esa misma fecha, y por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum número 1031 a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia, para su estudio y dictamen correspondiente.

RESULTANDO TERCERO. El proponente justificó su iniciativa, bajo la siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO. *En los últimos años las entidades federativas y los municipios han ampliado y ejercido sus facultades en materia de financiamiento. Siendo la deuda pública uno de los mecanismos usados, pero no el único, toda vez que se ha recurrido a créditos bancarios, emisiones bursátiles, esquemas de asociación público-privada, y pasivos adquiridos con financieras locales y empresas privadas.*

Desde 2012, las entidades federativas han realizado emisiones de deuda en los mercados, las cuales son pagaderas a plazos de 15 hasta 30 años. A la fecha la deuda total de estados y municipios asciende a 489 mil 877 millones de pesos según los informes e indicadores de la Secretaría de



*Hacienda y Crédito Público*¹. Particularmente el Estado de Zacatecas registró a partir de 2011, un total de deuda por el orden de \$7,376,280,983, de la cual el 92.86% lo contrajo el Gobierno del Estado y el 7.14% los municipios²; dichos créditos pagaderos entre 3 años y hasta 20 los de mayor alcance. Esta Legislatura aprobó el año pasado el endeudamiento del Municipio de Zacatecas y Guadalupe por los montos de 150 y 180 millones de pesos, y en puerta están cuatro créditos más. Cabe mencionar que en su gran mayoría los créditos han sido adquiridos, otorgando por garantía las participaciones federales.

Para los especialistas, la información contenida en el Registro de obligaciones y empréstitos vigente de entidades, municipios y sus organismos, no refleja la realidad financiera, en materia de solvencia, en virtud de que faltan registros de los créditos a corto plazo, así como los compromisos con proveedores y acreedores. En ese contexto, el mecanismo de endeudamiento y el ritmo al que se endeudando tanto gobiernos estatales como municipales bajo cualquier modalidad constituye un riesgo en términos de estabilidad financiera.

SEGUNDO. *El marco jurídico nacional que regula a las entidades federativas y municipios para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos es el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También establece las hipótesis y modalidades bajo las cuales se podrá contraer una deuda o empréstito.*

Asimismo faculta a las entidades federativas a través de sus legislaturas a establecer sus propios parámetros, regular y legislar sobre las bases, montos, topes y definiciones conceptuales para normar la hacienda pública tanto estatal como municipal en materia de endeudamiento, dejándolos a libre interpretación o “criterio”.

Lo anterior presupone una gama de criterios no homogéneos a nivel federal y en cada una de las entidades federativas. Lo anterior a pesar de que la mayoría de las constituciones y leyes locales recogen de manera general lo que establece la constitución federal.

Conceptos como inversión pública productiva y porcentajes para endeudarse garantizados por participaciones federales son solo algunos de los criterios que tienen significado distinto y variable en todas las entidades federativas. Este es uno de los elementos que los últimos estudios señalan como causante

¹ http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2014/Paginas/1erTrimestre.aspx

² www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/.../registro.aspx



del endeudamiento en exceso e irracional en las entidades y municipios de nuestro país.

TERCERO. *La normatividad sobre deuda es regulada en los artículos constitucionales 73 fracciones VIII, la fracción VIII del 117 y 126, en ellos se definen las características para la adquisición de deuda:*

El Artículo 117. Establece que los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII. *Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.³

El segundo párrafo de la fracción VIII establece como causal básica para contraer deuda, obligaciones o empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas. En apariencia este párrafo es un mecanismo de control, sin embargo, la misma legislación permite que el concepto sea poco claro, ambiguo, permitiendo que las legislaturas locales, plasmen lo que a su criterio debe entenderse en este rubro, incluyendo de forma indebida y, en algunos casos, los refinanciamientos y las reestructuras de las deudas.

Esta falta de claridad, ambigüedad y amplios márgenes de la legislación federal ha provocado excesos y poca homogeneidad en las entidades federativas de tal manera que el concepto tiene diferentes significados y algunos contradictorios con la naturaleza con la cual fue plasmado por el legislador.

CUARTO. *La reforma constitucional publicada el 21 de abril de 1981, introdujo el término **inversión pública productiva** con la finalidad de condicionar la contratación de deuda para ese fin. La exposición de motivos de esa reforma expresa la intención de legislador para crear un régimen nuevo y*

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



especializado para que los estados y municipios pudieran acceder a financiamiento y con ello se impulsará el desarrollo. En ese sentido se argumentó lo siguiente:

“En esta estrategia de robustecimiento de las haciendas estatales y municipales se encuentra incorporado el propósito de facilitarles el acceso al crédito público, mismo que hoy está limitado a empréstitos destinados a la ejecución de obras directamente redituables. Al respecto, la Constitución establece en sus artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII, que los empréstitos que celebre el Estado, Federación, Estados o Municipios, se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos. El propósito de estas disposiciones consiste en que los empréstitos generen directamente riqueza y medios de pago suficientes. En ellas subyace la idea de que el gasto general del estado se financie con los demás ingresos propios y de que el crédito público, por tratarse de un ingreso complementario, puede ser empleado para la ejecución de obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.”

Desde la introducción del término Inversión Pública Productiva, este se caracterizó por apegarse literalmente a su significado. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos, emitieron una resolución y sentencia respecto de una acción de inconstitucionalidad 19/2003, promovida por diputados de la LIX Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Veracruz, en contra del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

En esta resolución definen como debe entenderse el concepto de Inversión Pública Productiva de conformidad a los elementos que proporciona la misma constitución en el artículo 73 y el 117, y parten del análisis del término “productiva” “la cual debe ser entendida como todo activo o recurso tangible o intangible comprometido en un proyecto con la expectativa de ganancia, con la asunción de un riesgo económico”⁴.

“Dicho de otra manera mientras que la inversión privada busca una rentabilidad privada, la pública permite una rentabilidad social-esto es relativa a empréstitos que atañen a la sociedad en su conjunto, en oposición a un interés individual y privado-, lo que asegura el desarrollo de una serie de proyectos fundamentales en la vida económica y social del Estado. El carácter productivo debe entenderse en términos de una definición común de productividad, esto es,

⁴ Acción de Inconstitucionalidad de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Veracruz https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/.../2007/42_01



aquello que arroja resultado favorable de valor entre la relación de costos y los beneficios.”⁵

Esta resolución, caracteriza a la Inversión Pública Productiva, como una detonante inmediata de beneficios productivos, afirmar lo contrario reduciría drásticamente las posibilidades de financiamiento sostenible para los estados y municipios, lo cual es contrario al espíritu de la reforma al 117 Constitucional. “Por lo cual se define la Inversión Pública Productiva como las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos destinados a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes, que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos”.

QUINTO. El concepto de Inversión Pública Productiva es definido de manera distinta en las legislaciones estatales por ejemplo en Sinaloa, define la Inversión Pública Productiva, como “las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incrementos en los ingresos del Estado”⁶.

En los proyectos de reforma y modificación a la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco, se proyectó definir a la inversión pública productiva como: “todas las erogaciones realizadas con recursos provenientes de financiamientos y ahorro interno destinados a la ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de bienes, y los gastos para rehabilitación de bienes que generen un aumento en la capacidad o vida útil de los mismos, siempre que con la operación de dichos activos se generen directa o indirectamente recursos monetarios suficientes para cubrir los financiamientos respectivos”⁷.

En Zacatecas, el concepto de Inversión Pública Productiva ha cambiado en los últimos siete años, en el 2006, la Ley de Deuda Pública del Estado y sus Municipios la definían como:

“La destinada a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos o al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer, siempre que en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen un incremento en los ingresos

⁵Ídem.

⁶Ley que Establece las Bases de Endeudamiento Público del estado de Sinaloa.

⁷Ficha técnica de reforma a la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

de las entidades. Asimismo, se consideran inversiones públicas productivas para efectos de esta Ley, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, así como aquélla que contribuye a enfrentar la pobreza financiando proyectos de infraestructura de servicio social y desarrollo comunitario, que permitan aumentar el acceso a los servicios básicos a la población de bajos ingresos”

En tanto la reforma del 25 de Junio de 2011, redefinió el concepto de la siguiente manera:

“Inversión Pública Productiva: Se entiende por Inversión Pública Productiva, la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer, o a cualquier otra finalidad de interés público o social, incluyendo el finiquito de los contratos de prestación de servicios multianuales, siempre que puedan producir directa o indirectamente, un ingreso para el Estado de Zacatecas o sus Municipios, incluyendo además, las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, industria, comercio, tecnologías de la información, cuidado del medio ambiente, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social; así como, para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública del Estado o de los Municipios, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural”⁸.

Desde nuestro punto de vista esta ampliación del concepto rompe con la naturaleza consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 117 y 73, creemos que tienen elementos que atentan contra la naturaleza jurídica del término y peligrosamente abren la posibilidad del endeudamiento poco racional y sin control que pueden poner en peligro las finanzas del Estado y sus municipios al introducir al concepto el término gasto público.

SIXTO. Adicional a la falta de claridad en el concepto de Inversión Pública Productiva, anteriormente abordado, nos enfrentamos a otros vacíos en el artículo 117 fracción VIII, en virtud de que no establece un tope o límite a la capacidad de endeudamiento de los estados, el Distrito Federal y los municipios, dejando estos límites a criterio de las legislaturas

⁸Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas.



locales, y esto, genera endeudamientos que pueden crecer de forma exponencial. Las finanzas de un estado y sus municipios no pueden pender de un hilo, ni pueden dejarse bajo criterios políticos de los gobernantes, al menos no en el aspecto de poner límites a los niveles de endeudamiento.

Por lo que es importante contemplar en la Ley de Deuda Pública, márgenes o límites para controlar el sobre endeudamiento del Estado y los municipios, cuando estos dan por garantía las participaciones federales.

Según un estudio del Senado de la República en este tema, solo se identifican siete estados que establecen los límites al financiamiento: las entidades de Campeche, Guanajuato y Jalisco limitan y establecen un porcentaje de 10%. En un Segundo grupo el criterio es limitar sobre ingresos propios y participaciones federales, tal es el caso de Chiapas, de 25%, San Luis Potosí 20%.⁹

En este tema la normatividad federal permite a las entidades federativas establecer en su legislación siempre y cuando no supere la regulación que establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 50 establece que:

Las aportaciones que con cargo a los Fondos a que se refiere el artículo 25, en sus fracciones III y VIII, de esta Ley correspondan a las Entidades Federativas o Municipios, podrán afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, así como en el registro único de obligaciones y empréstitos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 9o. del presente ordenamiento¹⁰.

El párrafo tercero, marca el porcentaje máximo al señalar:

“Las Entidades Federativas y los Municipios que contraigan obligaciones al amparo de este artículo, no podrán destinar más del 25% de los recursos que anualmente les

⁹Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios.

¹⁰ Ley de Coordinación Fiscal.



correspondan por concepto de los fondos a que se refiere el párrafo anterior, para servir dichas obligaciones”.

Los fondos y aportaciones que señala este artículo y los mecanismos para que regulan el proceso de endeudamiento están señalados en los artículos 4, 9 y 25 de la Ley de Coordinación Fiscal.¹¹

En consecuencias es necesario establecer en nuestra legislación parámetros claros, reglas de racionalidad, que permitan asumir la responsabilidad hacendaria, sostenibilidad y estabilidad de la hacienda pública del Estado y sus municipios.

En ese contexto esta iniciativa reconoce que la contratación de deuda es la posibilidad de financiar proyectos que impacten

¹¹ **Artículo 40-A.-** La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 20-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

- I. Los recursos que obtengan las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta Ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.



el desarrollo del Estado y municipios. Pero la deuda debe manejarse responsablemente y sin desviarse de este objetivo.

No puede haber finanzas sanas, si las finanzas estatales y municipales están en condiciones precarias. Debe existir la normatividad legal que procure el equilibrio presupuestal y la sustentabilidad financiera, como obligación del poder público.

El Poder Legislativo debe mantener la facultad de decidir sobre los montos de financiamiento, el porcentaje de afectación de garantías que comprometan fondos federales, locales, patrimonio del estado y sus municipios en la contratación de deuda pública. Esta sólo podrá tener como finalidad el financiamiento para la Inversión Pública Productiva, que genere infraestructura y desarrollo a largo plazo.”

CONSIDERANDO ÚNICO.- Esta Asamblea Popular coincide con lo expuesto por el Diputado que propone la iniciativa, toda vez que la falta de claridad en el concepto de inversión pública productiva, en virtud de que no establece un tope o límite a la capacidad de endeudamiento de los estados y los municipios, dejando estos límites a criterio de la Legislatura, lo cual genera endeudamientos que pueden crecer de forma exponencial. Por lo que es importante contemplar en la Ley de Deuda Pública, márgenes o límites para controlar el sobreendeudamiento del Estado y los municipios.

Sin embargo, al realizar el análisis del marco jurídico aplicable en la materia de la iniciativa en estudio, en primer lugar tiene aplicación el “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”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 2015 y en vigor a partir del día siguiente de su publicación. En este Decreto de reformas se establecen principios y reglas para todas las entidades federativas que son de cumplimiento obligatorio.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Se realizó un análisis de los considerandos sostenidos por el Poder Legislativo Federal en el procedimiento legislativo para la aprobación de esta importante reforma constitucional y que a continuación se mencionan.

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.¹²

El dictamen de las reformas a la Constitución Federal contempla estadísticas proporcionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las cuales cabe citar:

- Entre 2003 y 2013, las Entidades Federativas incrementaron su deuda en 1% del Producto Interno Bruto.
- 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 Entidades Federativas y Municipios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), representó 3.0% al cierre del año pasado, su mayor nivel desde 1994.

¹² LXII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "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 *Gaceta Parlamentaria*, número 4208-III, México D. F., 5 de febrero de 2015, pp. 19-20.



Estas cifras alarmantes influyeron para que los legisladores coincidieran en la necesidad impostergable de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

Otro argumento vertido consistió en que 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.

Uno de los temas torales de esta reforma se encuentra en la implementación del principio de estabilidad de las finanzas públicas, adicionado como segundo párrafo al artículo 25 constitucional que textualmente establece: “El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.” Como lo señala el texto constitucional, es un deber, sobra decir, de cumplimiento obligatorio.

El nuevo texto constitucional implica que el Estado, 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, 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.



El principio aludido 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.

Fueron analizados por la Comisión encargada de elaborar el dictamen los contenidos de este Decreto que en específico reformó diversas disposiciones en materia de disciplina financiera, en específico se reformaron 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-W; y 117, fracción VIII, con los párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La trascendencia de esta reforma constitucional es ampliamente explicada y cuyo contenido implica:

- 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.
- Crear una Comisión Bicameral, la cual conocerá las situaciones relacionadas a la contratación de empréstitos con la garantía federal, por parte de los estados que tengan un endeudamiento elevado.
- Establecer el concepto de “mejores condiciones del mercado” para llevar a cabo operaciones de financiamiento público.
- Implantar, 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.

- 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;
- Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública.
- 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 Federal.
 - 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 dilucidación



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.
 - 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 amplían las 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.

Finalmente, esta reforma constitucional, señala plazos precisos por cumplir por las legislaturas de las entidades federativas. Al respecto los artículos transitorios establecen:

- **“Segundo.** La Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios, que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-W del artículo 73 del presente Decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este Decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.



- **Tercero.** Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.
- **Cuarto.** Las Entidades Federativas y los Municipios se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las de las leyes a que se refiere el Artículo Transitorio Segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.”

Esta Soberanía es de la opinión de llevar a cabo la homologación de los contenidos de esta reforma que de conformidad con la Constitución Federal se transforman en reglas obligatorias de disciplina financiera para las Entidades y los Municipios, por lo que es imperativo implementar en primer momento la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Asimismo, dar seguimiento a la armonización legislativa, de conformidad con las reglas que determine la Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios.

El artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, a la letra establece:

Artículo 55.- *El dictamen debe emitirse en un plazo no mayor de cuarenta días naturales contados a partir de la fecha de radicación de la iniciativa en la comisión. Si a juicio de ésta se requiere un plazo mayor, deberá solicitarse*



al Pleno por única vez, de autorizarse su prórroga, en ningún caso rebasará el siguiente periodo ordinario.

Los asuntos serán dictaminados invariablemente conforme al orden cronológico en que fueron turnados, excepto los calificados por el Pleno como de urgente resolución.

En caso de que no se formulara dictamen en los plazos dispuestos salvo los asuntos de carácter financiero, presupuestal, de rendición de cuentas, responsabilidades y seguridad pública, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política deberá someter al Pleno el envío del asunto a diversa comisión para su estudio y dictamen sólo en aquellos casos que estime pertinente y a solicitud de los coordinadores parlamentarios.

Una vez transcurridos dichos términos la Comisión o Comisiones Dictaminadoras emitirán un dictamen definitivo dando a conocer al Pleno aquellos asuntos que por su naturaleza sean inactivos legislativamente o jurídicamente no sea posible dictaminar, solicitando su archivo definitivo por el Pleno, de obtener la aprobación por el mismo no podrán volverse a presentar durante el siguiente período ordinario posterior.

(...)

(...)

Por su parte, el artículo 70 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, dispone:



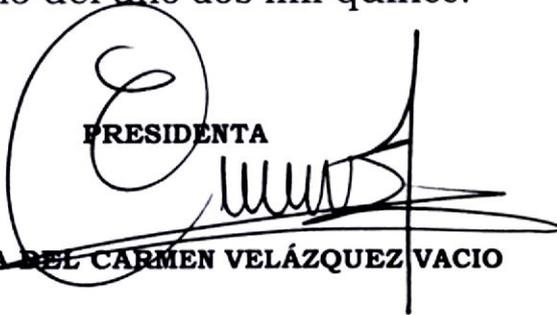
Artículo 70.- Los dictámenes que emitan las comisiones legislativas podrán ser definitivos o *suspensivos*. Los primeros contendrán los argumentos y fundamentos finales sobre un asunto determinado y, los segundos, *serán aquellos en los que la comisión correspondiente solicite al Pleno el otorgamiento de una prórroga para formular la opinión definitiva.*

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en los artículos 105 y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado, es de acordarse y se acuerda:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima
Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, a los treinta
días del mes de junio del año dos mil quince.


FRESDENTA
DIP. ÉRICA DEL CARMEN VELÁZQUEZ VACIO

SECRETARIO

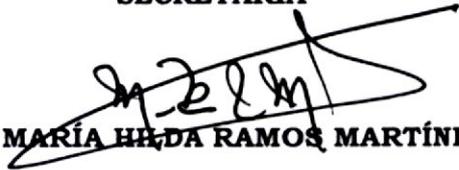


DIP. JUAN CARLOS REGIS ADAME



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

SECRETARIA



DIP. MARÍA HILDA RAMOS MARTÍNEZ