



00053022

Santiago de Querétaro, Querétaro, 26 de septiembre de 2011

PODER LEGISLATIVO QUERÉTARO	
OFICINA DE PARTES	
26 SET. 2011	
HORA:	15:19
ANEXOS:	

**H. Pleno de la Quincuagésima Sexta
Legislatura del Estado de Querétaro
Presente.**

Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LVI Legislatura del Estado de Querétaro en ejercicio de la facultad que nos confiere lo dispuesto en el artículo 18 fracción II de la Constitución Política del Estado de Querétaro, y en los términos de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, sometemos al Pleno de esta Soberanía, la siguiente **Iniciativa de Ley que reforma la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro**, conforme a la siguiente:

Exposición de motivos

1. Que la deuda pública es un instrumento financiero de naturaleza pasiva para el ente público emisor que busca en los diferentes mercados captar fondos bajo la promesa de futuro pago y renta fijada por una tasa en tiempos determinados.
2. Que en el ámbito de las finanzas públicas mexicanas, la deuda pública "Es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)."¹
3. Que también se puede definir como la "Deuda del Estado, o de cualquier otra corporación pública, contraída para la atención de necesidades de

¹ Et Al, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, 2009.

naturaleza excepcional; que no son susceptibles de ser cubiertas por los ingresos ordinarios previstos en sus presupuestos.”²

4. Que la situación del Estado como acreedor y como deudor, aun en los casos en que no interviene como Poder Público, presenta diferencias con la situación de un acreedor o de un deudor de derecho civil, diferencias que consisten en las prerrogativas especiales que al Poder público reconocen las leyes.
5. Que dicho reconocimiento se da desde la Carta Magna, hasta las leyes específicas que deben dotar de una regulación particular a la deuda pública, diferente de la concerniente a los particulares, pues los organismos públicos no deben depender de su mera voluntad para su contratación, sino de reglas claras que delimiten las razones y medios para endeudarse, al tiempo que les obligue a un irrestricta transparencia y rendición de cuentas.
6. Que en el caso de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, la capacidad de contraer deuda se restringe ante ciertos límites señalados en la propia Constitución federal, que en su artículo 117 fracción VIII a la letra señala:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

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.

7. Que el ser la deuda pública una de las herramientas financieras de uso más frecuente por los gobiernos estatales y municipales para obtener recursos

² De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México D.F. 2006.



adicionales a los generados por la recaudación de impuestos locales y los recursos aportados por la federación, ésta tiene un alto valor y utilidad, siempre que sea bien empleada; no obstante, se ha generado una rápida evolución en los mercados financieros ocasionando que dentro del financiamiento público subnacional, se esté propiciando una fuerte desregulación, causando riesgos latentes a las finanzas locales y nacionales.

8. Que debido a que diversas entidades federativas, entre ellas Querétaro, no cuentan con la normatividad adecuada que impida que los gobiernos en turno contraigan deudas impagables durante su periodo de gestión, que lleven a las finanzas públicas a un estado crítico de insolvencia inmediata o futura, que se malversen los recursos obtenidos por pasivos para fines ajenos a los que deben destinarse y que la deuda se contraiga por medios diversos a los que el Congreso autoriza, como pueden ser refinanciamientos, deudas de corto plazo o la deuda contraída por organismos descentralizados estatales o municipales, entidades y empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, es importante incorporar la precisión legislativa que un tema tan delicado merece.

9. Que algunos aspectos que deben preocupar dada la creciente adquisición de deuda en los estados y municipios, son:
 - El vínculo real entre deuda e inversión productiva en los estados;
 - El costo económico de la deuda para las generaciones futuras;
 - La calidad en el ejercicio que se hace de los recursos públicos que se obtienen mediante deuda en los estados y municipios;
 - La capacidad de cumplimiento del pago de la deuda (riesgo crediticio);
 - Que la federación tenga que rescatar a las entidades sobreendeudadas.
 - No debe perderse de vista que en el último lustro, las deudas estatales se han incrementado de forma potencial y desmedida, como lo señala el siguiente cuadro:



QUERÉTARO
PODER LEGISLATIVO

LV
LEGISLATURA
QUERÉTARO

Más Deuda por habitante (Pesos de 2010)	2005	2009	Incremento
Chihuahua	\$497	\$4,026	709%
Oaxaca	\$170	\$1,308	668%
Tamaulipas	\$409	\$2,153	427%
Chiapas	\$404	\$2,118	424%
Nayarit	\$467	\$2,367	407%
Coahuila	\$158	\$615	289%

10. Que el problema no sólo versa en el aumento desmedido, sino en el uso inadecuado de los recursos captados por esta vía, teniendo un impacto directo en la economía ciudadana, pues obliga a los gobiernos a captar los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones o bien reducir sus gasto en ciertos rubros cruciales para su desarrollo sustentable.

11. Que en consecuencia, con la necesidad de sanar las finanzas públicas, el Instituto Mexicano para la Competitividad A. C., IMCO por sus siglas, hace la siguiente propuesta; en materia de deuda que bien puede ser aplicada a cualquier orden de gobierno:

- Límites al endeudamiento.
- Armonización nacional de la rendición de cuentas.
- Control al gasto en nómina.

Además señala los siguientes puntos como base de los límites de endeudamiento:

- Nueva deuda debe ser menor a montos de inversión en capital.
- 35% de la nueva deuda debe respaldarse con ingresos propios (impuestos locales).

- Prohibir o restringir la contratación de deuda durante el último año de gestión.
 - Todo compromiso de pago a futuro debe reconocerse como deuda pública.
- 12.** Que, en ese sentido, con la presente iniciativa se trata de establecer los límites de endeudamiento de las entidades federativas y sus municipios, sin pretender acotarlo más allá de la capacidad de solvencia de la administración que contrae la obligación y del destino que éste tendrá, incluyendo las reestructuras que con él se pudieran generar.
- 13.** Que ese pretende precisar el alcance del concepto de "inversiones públicas productivas" en la reestructura de la deuda pública, entendida ésta como la modificación del plazo, tasa de interés u otras condiciones de un pasivo existente, así como al refinanciamiento, es decir, la contratación de un financiamiento para amortizar un pasivo previamente contratado. Lo anterior, dado que se considera que si el pasivo original fue destinado a cubrir inversiones públicas productivas, de igual manera se generará un beneficio al obtenerse mejores condiciones financieras que las obtenidas mediante el pasivo original, ya sea mediante la renegociación de sus términos o bien a través de la contratación de un financiamiento en mejores condiciones financieras.
- 14.** Que de igual forma, esta iniciativa tiene como propósito que se establezca expresamente en nuestra Constitución del Estado que los recursos de estos financiamientos no pueden destinarse al gasto corriente, así como las bases para el control que debe ejercer el Poder Legislativo del Estado, debiendo incluir en los preceptos constitucionales aplicables que toda operación de deuda pública requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado o de los ayuntamientos que celebren este tipo de operaciones. Con lo anterior se materializa un principio básico de las democracias constitucionales. Así, se pretende buscar que este tipo de medidas se construyan y adopten mediante el consenso de las distintas fuerzas políticas representadas en las respectivas asambleas.
- 15.** Que se pretende establecer en la norma constitucional, el contenido mínimo de lo que se entenderá por deuda pública, a saber, cualquier operación constitutiva de un pasivo directo, indirecto, o contingente, que se

derive de un crédito, financiamiento, empréstito o préstamo, independientemente de su denominación, que sea asumida por estados y municipios, inclusive sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal.

16. Que para evitar la creación de regímenes de excepción para la los pasivos a corto plazo, es decir aquellos cuya contratación, disposición y vencimiento ocurre en el mismo ejercicio fiscal en el que se contrata, o bien cuyo vencimiento ocurre antes de que concluya la administración que lo contrató, se incluyen los términos corto, mediano y largo plazo, buscando aclarar que las obligaciones de pago derivadas de financiamientos, empréstitos, créditos o préstamos, constituirán deuda pública sin importar su plazo o fecha de vencimiento.
17. Que, asimismo, para evitar cualquier duda en el sentido de que las operaciones de financiamiento asumidas por entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal constituirán deuda pública, se incluya el concepto de deuda pública indirecta.
18. Que atendiendo a su naturaleza distinta a la contratación de financiamiento, se considera pertinente excluir del concepto de deuda pública lo relativo a las obligaciones de pago multianuales que asuman los estados, municipios y sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal, que se deriven de la contratación de obras públicas, prestación de servicios o adquisiciones.
19. Que sin embargo, cuando nos encontremos ante la asunción de obligaciones de pago multianuales, como sería el caso de contratos para la prestación de servicios a largo plazo, éstas tendrían que implicar una operación de deuda pública para el caso de que la fuente de pago de las mismas se constituya mediante la transmisión, gravamen o afectación de un ingreso o derecho del estado, municipio, o de sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal.
20. Que en los últimos años se ha intensificado en el mercado de capitales la implementación de operaciones o esquemas de monetización de recursos propiedad de estados y municipios, conocidas comúnmente como

bursatilizaciones. En estos casos, las entidades transmiten, afectan o gravan la propiedad de un ingreso propio, ya sea presente o futuro, o bien de un derecho, con objeto de que se constituyan como fuente de pago o garantía exclusiva de financiamientos que contraten, ya sea directamente o bien mediante vehículos, tales como fideicomisos. Incluso, en estos esquemas puede o no existir recurso u obligación de pago directa en contra del estado o municipio.

21. Que en ese sentido, se propone disponer que cualquier operación en la que se transmita, grave o ceda la propiedad de dichos ingresos o derecho, deberá mediar necesariamente la celebración una operación de deuda pública, de tal suerte que la Legislatura del Estado retenga el control presupuestal de la operación de que se trate.
22. Que con objeto de transparentar el uso de recursos públicos, se considera necesario elevar a rango constitucional la obligación del Estado de constituir un registro público con criterios homologados y comunes con base en estándares internacionales vigentes, y en el cual se registren todas las operaciones de deuda pública a cargo del Estado, de los municipios y de sus respectivas entidades de la administración pública paraestatal o paramunicipal, el uso de los recursos del financiamiento respectivo, así como lo relativo a la afectación de ingresos o derechos que sirva como fuente de pago o garantía.
23. Que, además, se propone mejorar y aclarar las normas que regulan la contratación de deuda, atendiendo a criterios de una administración sana de sus finanzas públicas, a fin cumplir dos propósitos: 1) Evitar riesgos de incumplimiento y 2) asegurar que no se comprometan en exceso ingresos futuros en detrimento de la población que requiere de buenos gobiernos con recursos suficientes para atender a sus necesidades.

Con base en lo anteriormente expuesto, se propone la siguiente:

“INICIATIVA DE LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y LA LEY DE DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO”



Artículo Primero. Se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Querétaro para quedar como sigue:

ARTÍCULO 14. La Hacienda Pública...

Toda contribución se...

Al inicio de...

Las entidades públicas no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o deuda pública con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

El gobierno del estado y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualesquier destino a gasto corriente, inclusive los que contraigan organismos descentralizados estatales o municipales, entidades y empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, conforme a las bases que establezca la ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos y cuando se satisfagan las siguientes condiciones:

- a) Que salvo el caso de emergencias legalmente declaradas, los recursos se destinen a inversión física de beneficio para la comunidad, cuya vida útil sea igual o mayor al plazo de la deuda y no exceda de doce años.
- b) Que haya sido previamente autorizada por la legislatura en cuanto a su monto y destino específicos, por el voto afirmativo de dos tercios de sus miembros.
- c) Que, conforme a las proyecciones que realicen peritos calificados, el servicio del conjunto de deudas ciertas y contingentes contraídas, no exceda en ningún ejercicio de una cuarta parte de los recursos que el Estado o Municipio tendría disponibles para inversión en ausencia de endeudamiento.



d) Que en el caso de deuda contratada para hacer frente a una emergencia legalmente declarada, se dedique a pagarla cuando menos una cantidad igual a la que se destine a inversión en los siguientes ejercicios hasta su liquidación.

El Poder Ejecutivo y los Municipios deberán informar de su ejercicio al rendir la cuenta pública y serán responsables del cumplimiento de estas normas.

Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, directo, indirecto o contingente, de corto, mediano o largo plazo, que contraigan los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma mediante la que se les instrumente, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.

El estado y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura para afectar como fuente de pago o garantía cualesquiera de sus ingresos y derechos, presentes o futuros, en el entendido de que no podrán enajenar, gravar o afectar dichos ingresos o derechos en operaciones financieras sin que medie una operación constitutiva de deuda pública.

El Gobierno del Estado no podrá contraer e inscribir deuda durante el último año de su gestión, salvo casos de emergencia, en cuyo caso deberá ser aprobada por la Legislatura en los términos del párrafo anterior. En el caso de los municipios la regla dispuesta en el párrafo anterior aplicará durante los últimos seis meses de su gestión, con la aprobación de las dos terceras partes del Ayuntamiento respectivo.

Al menos el treinta por ciento de la contratación de deuda pública debe respaldarse con contribuciones propias del estado o municipios.

El estado constituirá un registro público con criterios homologados y comunes de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, y en el cual se registrarán todas las operaciones de deuda pública que contraiga el estado y los municipios, inclusive la que contraten los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los



fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, el destino de los recursos provenientes de dichas operaciones, así como la transmisión, gravamen o afectación de sus ingresos y derechos que sirvan como fuente de pago o garantía.

La responsabilidad del...

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

Artículo 2. Por deuda pública se entiende toda operación constitutiva de un pasivo, directo, indirecto o contingente, de corto, mediano o largo plazo, que contraigan los estados y los municipios, inclusive los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, independientemente de la forma mediante la que se les instrumente, excluyendo las obligaciones de pago multianuales que se deriven de contratos de obra pública, prestación de servicios, arrendamientos o adquisiciones.

Artículo 6 bis. El Gobierno Estatal y los gobiernos Municipales, incluirán en su Ley de Ingresos del ejercicio de que se trate, los conceptos de contratación de obligaciones financieras y deuda conforme a las especificaciones de la Ley de Deuda correspondiente.

No se podrán utilizar conceptos diferentes cuando se trate de contratación de deuda o empréstitos para inversión pública productiva.

Artículo 8 bis. Los proyectos de inversión pública productiva se deberán ejecutar en las zonas de mayor marginación de los Estados y Municipios con base en la categorización de marginación emitida por el Consejo Nacional de Población.

Dichos proyectos deberán mejorar la calidad de vida de la población a través de la generación de empleos e ingresos.

Los Gobiernos Estatales y Municipales deberán comprobar al Congreso Local, la sustentabilidad y sostenibilidad de los proyectos de un periodo de gobierno a otro, e informarán una vez terminado el proyecto, los avances y resultados obtenidos.



Artículo 13. En el Registro...

- I. Número progresivo y...
- II. Característica del acto...
 - a) a c)
 - d) El objeto y destino de los recursos.
 - e) a h)
- III. Fechas de la...
- IV. En el caso...
- V. Transmisión, gravamen o afectación de los ingresos y derechos que sirvan como fuente de pago o garantía;
- VI. Cumplimiento o incumplimiento...
- VII. Cancelación de las...
- VIII. Indicar los recursos...

Artículo 17. La deuda de corto plazo que contraiga el Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, los organismos descentralizados estatales o municipales, empresas de participación estatal o municipal mayoritarias y los fideicomisos públicos paraestatales o paramunicipales, derivada de un financiamiento, crédito, empréstito o préstamo, no podrá ser refinanciada en periodos superiores a la gestión del gobierno en turno.

Los cambios en los plazos tendrán que informarse al Congreso Local y los cabildos correspondientes, especificando los motivos del refinanciamiento y los



conceptos para los que serán utilizados los recursos conforme a lo permitido por las leyes Federales y Locales.

CAPÍTULO SEXTO **TRANSPARENCIA**

Artículo 18. Los Gobiernos Estatales y Municipales enviarán a la Legislatura del Estado, informes trimestrales sobre el ejercicio y destino de los recursos provenientes de la contratación de deuda pública.

El Gobierno Estatal y los Municipios, deberán informar en sus respectivas páginas oficiales de internet y medios de comunicación local, sobre los proyectos en que será invertido el recurso contratado a través del mecanismo de deuda pública.

Los informes relativos a la contratación de deuda cuyos recursos se destinen a la ejecución de proyectos de inversión pública productiva, deberán contener la relación de proyectos, la información referente al costo, su beneficio social, periodo de ejecución y el grado de avance.

TRANSITORIOS.

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

Artículo Segundo. Dentro de los 30 días naturales siguientes al inicio de vigencia de la presente Ley el Estado, en coordinación con los municipios respectivos, realizarán los actos conducentes a efecto de actualizar los datos del registro previsto en la Ley de Deuda Pública. La información que contendrá el mencionado registro público deberá incluir todas las operaciones vigentes que conforme al concepto reformado de deuda pública sean considerados como tales independientemente de si en su origen se les dio tal carácter o no. Asimismo la información deberá contener todas las enajenaciones, gravámenes y afectaciones vigentes de ingresos o derechos que hayan otorgado los estados y municipios en cualesquier operación financiera o de deuda pública.

Atentamente



**Integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LVI
Legislatura del Estado de Querétaro**



Dip. Gerardo Gabriel Cuanalo Santos



Dip. Marcos Aguilar Vega



Dip. Pablo Ademir Castellanos
Ramírez




Dip. Adriana Cruz Domínguez



Dip. Leon Enrique Bolaño Mendoza



Dip. María García Pérez



Dip. Salvador Martínez Ortiz



Dip. Luis Antonio Rangel Méndez



Dip. Juan Fernando Rocha Mier



Dip. Ma. Micaela Rubio Méndez

Esta hoja de firmas es parte integrante de la Iniciativa de Ley que reforma la Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro.