



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

DIPUTACIÓN PERMANENTE

HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Diputación Permanente que funge durante el presente receso de la ley recibió, para estudio y dictamen, la **Iniciativa de Decreto que adiciona la fracción VII del Artículo 58, del Capítulo III “De las Facultades del Congreso” de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, relativo a la Deuda Pública del Gobierno**, promovida por los Diputados María Teresa Corral Garza, Beatriz Collado Lara, Rolando González Tejeda, Leonel Cantú Robles, Manglio Murillo Sánchez y José Ramón Gómez Leal, integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Tamaulipas.

Al efecto quienes integramos la Diputación Permanente en ejercicio de las facultades conferidas a este órgano congresional por los artículos 61 y 62, fracción II de la Constitución Política del Estado; 46 párrafo 1, 53 párrafos 1 y 2, 56 párrafo 2, 58 y 95 párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, procedimos al estudio de la Iniciativa de referencia, a fin de emitir nuestra opinión a través del siguiente:

D I C T A M E N

I. Antecedentes.

La Iniciativa de referencia fue recibida en la Sesión Ordinaria celebrada el 27 de junio del presente año y forma parte de los asuntos que quedaron pendientes de dictaminar en el período ordinario que concluyó, los cuales por disposición legal fueron recibidos por esta Diputación Permanente, para continuar con su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

II. Competencia.

Este Poder Legislativo local es competente para conocer y resolver en definitiva el presente asunto, con base en lo dispuesto por el artículo 58 fracción I de la Constitución Política local, que le otorga facultades al Congreso del Estado, para expedir, reformar y derogar las leyes y decretos que regulan el ejercicio del poder público, como es el caso que nos ocupa.

III. Objeto de la acción legislativa.

La acción legislativa sometida a consideración de este órgano legislativo, tiene como propósito establecer en la ley fundamental de Tamaulipas los límites de endeudamiento para el Estado y los municipios, acotandolo 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.

IV. Análisis del contenido de la Iniciativa.

En principio señalan los promoventes 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.

Asimismo manifiestan que la situación del Estado como acreedor y como deudor, aún 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.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

En ese sentido, aluden que dicho reconocimiento se da desde la Constitución Federal hasta las leyes específicas que deben dotar de una regulación particular a la deuda pública, diferente de la concerniente a los particulares. En el caso de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, la capacidad de contraer deuda, se restringe a ciertos límites en el texto constitucional, 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

Por otro lado, añaden que al ser la deuda pública una de las herramientas financieras de uso más frecuente por los gobiernos estatales y municipales para obtener recursos 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.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

De igual manera, refieren que en la actualidad, de acuerdo con los nuevos parámetros en materia de transparencia y certeza jurídica de los actos de la administración pública, existe la imperiosa necesidad de contar con la normatividad adecuada que impida que los gobiernos en turno contraigan deudas impagables durante su periodo de gestión, que puedan llevar a las finanzas públicas a un estado crítico de insolvencia inmediata o futura, y que se malversen los recursos obtenidos por pasivos para fines ajenos a los que debe destinarse y que la deuda se contraiga por medios diversos a los que el congreso autoriza, como pueden ser refinanciamiento, 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 para municipales.

Señalan que por tal motivo es importante incorporar con precisión legislativa un tema tan delicado, como lo es la adquisición de deuda, al texto actual de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, de tal forma que garantice, por los medios necesarios, la administración de la deuda pública.

Argumentan 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 gastos en ciertos rubros cruciales para su desarrollo sustentable.

Derivado de ello, consideran que en lo que respecta a la presente Iniciativa, se trata de establecer los límites de endeudamiento de nuestra entidad federativa 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.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Expresan que el gobierno local, cuenta con diferentes herramientas jurídicas para la regulación de su deuda pública, se debe buscar generar una base que garantice la viabilidad, eficiencia y transparencia de los recursos obtenidos, adecuándose a las necesidades y sistema legal de cada estado y de sus propias leyes.

Además proponen mejorar y aclarar las normas que regulan la contratación de deuda por parte del gobierno estatal y de sus municipios, atendiendo a criterios de una administración sana de sus finanzas públicas, a fin de 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.

V. Consideraciones de la dictaminadora.

Con el fin de llevar un orden de los argumentos en que sustentamos nuestra opinión sobre esta acción legislativa, hemos determinado establecer nuestro parecer a través de tres apartados en los que abordamos, en principio, las consideraciones relativas al endeudamiento público como opción para el desarrollo económico y social del Estado y sus Municipios, prosiguiendo con un análisis inherente a su esquema constitucional en nuestro país, y concluimos con el estudio del contenido de la propuesta de reformas que nos ocupa. En ese tenor tenemos a bien exponer la opinión en que se sustenta el presente dictamen en los términos siguientes:

a) Con relación al endeudamiento público.

La deuda pública se ha consolidado en nuestro país como una herramienta ordinaria de gran utilidad para la política del desarrollo económico, desde el siglo pasado ha suplido la falta de un sistema impositivo, ha financiado el déficit fiscal y el de cuenta corriente y ha permitido gestionar empréstitos a los gobiernos locales y municipales y fondar infraestructura pública, créditos paraestatales y de la banca de desarrollo.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Del mismo modo, el endeudamiento público ha permitido construir reservas internacionales, ha ayudado a contener choques y contagios de crisis y ha facilitado la reestructura de las finanzas públicas en los diferentes órdenes de gobierno.

El endeudamiento público ha servido de respaldo para financiar proyectos de infraestructura, como es el caso de carreteras, presas y puertos, así como la compra de maquinaria y tecnología para empresas públicas cuyo funcionamiento ha sido de gran trascendencia para el desarrollo de nuestro país.

En el ámbito de los Gobiernos Estatales y Municipales ha sido fundamental para la realización de inversiones públicas productivas, manteniéndose una dimensión manejable con base en el avance de la estabilización macroeconómica, las restricciones constitucionales federales, la aprobación de montos máximos de endeudamientos por las legislaturas locales, el manejo de sistemas de garantías, la disciplina del mercado crediticio, así como la existencia de una institución financiera enfocada a atender las necesidades de recursos de los gobiernos locales y municipales, entre otros.

Aunado a lo anterior, el endeudamiento público, tanto del Estado como de los Municipios, en la actualidad resulta un instrumento confiable y productivo, toda vez que, por una parte, se encuentra debidamente regulado constitucionalmente y, por otro lado, está sujeto a un evolucionado esquema de transparencia y rendición de cuentas, lo que garantiza su eficacia en cuanto al cumplimiento de su propósito dentro del desarrollo económico y social de un Estado.

Es así que en la actualidad la deuda pública constituye una opción factible para financiar las acciones gubernamentales a través de las cuales se busca satisfacer a la sociedad la demanda de bienes y servicios, así como de infraestructura para impulsar su desarrollo económico y social.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Cabe señalar que esta opción puede ser utilizada cuando resulta necesario complementar los ingresos ordinarios para atender contingencias financieras o naturales, la demanda extraordinaria de bienes o infraestructura que no alcanza a ser financiada con dichos ingresos, o bien, cuando la inversión resulta más económica si se realiza en el presente, financiada a través de la deuda, que si se realizara a futuro.

b) Con relación al esquema constitucional de endeudamiento público.

El marco jurídico de la deuda pública estatal y municipal en México se sustenta en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece, entre otras cosas, de manera limitativa, que 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.

Así también, el citado precepto constitucional señala la obligación de que las legislaturas locales establezcan las bases en una ley para contraer obligaciones o empréstitos, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Ahora bien, en torno al contenido del artículo 117 de la Carta Magna y tomando en consideración algunos de los argumentos en que se sustenta la resolución recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 163/2007, inherente a la invalidez de normas expedidas por la Legislatura de Sonora en materia de gasto público, misma que resulta atinente abordar por su relación con el objeto de las reformas que nos ocupan, cabe poner de relieve que dicho precepto constitucional está redactado a modo prohibitivo, como concretándose al establecimiento de meras limitaciones o cambios proscritos de la libertad configurativa del legislador local y del margen de acción de los gobiernos estatales.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

A través de sucesivas reformas, la citada disposición constitucional ha venido albergando contenidos no solo de orden prohibitivo para poderes estatales, sino también contenidos de orden facultativo, tanto de ejercicio obligatorio como de ejercicio potestativo, como es el caso precisamente de la fracción VIII del citado artículo, cuya evolución acusa un desarrollo que pasó de contener una norma prohibitiva, a ser un espacio normativo que reúna también normas facultativas.

En esa tesitura en el contenido de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución se establece el esquema de coparticipación Legislativo-Ejecutivo para el tema del crédito público, con el propósito de que éste se ejerza de una forma disciplinada, responsable y cuidadosa, a través de los pesos y contrapesos ahí recogidos.

En este esquema se definen facultades tanto de ejercicio potestativo como de ejercicio obligatorio para ambos poderes públicos que entrañan procesos de asesoría, colaboración y corresponsabilidad. Así, de esta forma, al Poder Legislativo Estatal le fueron aprobadas expresamente facultades de orden legislativo para normar la deuda pública local, así como también facultades de orden presupuestal, consistentes en aprobar los conceptos y los montos de la deuda pública local que se fijen anualmente en los respectivos presupuestos; y, a su vez, al Poder Ejecutivo y a los Municipios les fueron impuestas obligaciones inherentes a la obtención y ejercicio del financiamiento, como lo son el deber constitucional de sujetarse a la normal local que fuera expedida, el deber constitucional de sujetarse a las autorizaciones aprobadas por el Congreso Estatal, así como el deber de informar al rendir la cuenta pública en torno al ejercicio que se haya hecho con relación a los recursos obtenidos mediante el crédito público.

De los planteamientos antes expuestos se observa con claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde al Poder Legislativo de regular, mediante una ley, la estructura y los procedimientos de selección de las inversiones prioritarias y de los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los Ejecutivos Estatales y Municipales a la autorización del propio Congreso Estatal, así como las reglas para el ejercicio de los empréstitos.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

De lo antes expuesto se colige, por una parte, que aquellas normas que pretendan expedirse para regular el procedimiento de endeudamiento público deben establecerse por la Legislatura Estatal en una ley, y por otra parte, que al legislarse en la materia debe cuidarse el no despojar al Ejecutivo Estatal o los Municipios de facultades que en materia de sus funciones la propia Constitución les atribuye, así como tampoco eludir obligaciones de transparencia y fiscalización a las que se supedita el ejercicio de recursos públicos.

Aunado a lo anterior es importante dejar asentado también que la facultad del legislador local para normar el endeudamiento público debe sujetarse y responder a la norma constitucional y no extralimitarse con relación a los lineamientos que establece la misma.

De todo lo antes expuesto queda claro que las legislaciones de cada entidad federativa deben contemplar en una ley ordinaria las bases a las que deberán sujetarse los créditos contraídos por los Estados y los Municipios, por lo que es en dicho cuerpo normativo en donde se reglamenta de manera puntual el procedimiento a seguir para la contratación de un crédito público.

Es así que en estricto apego a nuestro sistema jurídico normativo, el día 19 de diciembre de 1995, se expidió el Decreto número 415, publicado en el Periódico Oficial número 104 del 30 de diciembre del mismo mes y año, mediante el cual se expidió la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas, que tiene precisamente por objeto, en atención a lo dispuesto por el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 58 fracción VII de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, establecer las bases para la concertación y contratación de créditos, su registro y control, así como la administración de los recursos provenientes de las operaciones aludidas, que en su conjunto constituyen la Deuda Pública del Estado de Tamaulipas.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

En torno a lo anterior, con relación a la acción legislativa que nos ocupa, se advierte que la parte iniciadora no toma en consideración que la expedición de normas reglamentarias que corresponde al Congreso por disposición constitucional en materia de empréstitos, debe acotarse a las previsiones establecidas en el artículo 117 constitucional, ya que de otra forma los Poderes Legislativos locales incurrirían en la expedición de normas contrarias a la esfera constitucional, circunstancia que pudiera propiciar una eventual acción de inconstitucionalidad.

Esto es así, ya que las previsiones que se proponen establecer, lejos de estimarse susceptibles de incorporarse al texto constitucional, sobrepasan el objeto específico de su contenido, trasgrediendo las bases y lineamientos que la Carta Magna consigna sobre la contratación de créditos públicos y que ya están establecidos en la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, por lo que se considera improcedente la acción legislativa que se dictamina.

Ahora bien, cabe poner de relieve que ya la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas, en observancia al mandato constitucional establece los requisitos para contratación de créditos, las limitantes de endeudamiento, las garantías susceptibles de otorgarse, su inscripción en el Registro Estatal de Deuda Pública y la obligación de destinar los recursos a obras públicas productivas, cumpliendo así con la atribución de establecer en una ley la regulación de las bases para las operaciones de endeudamiento público.

c) Con relación al contenido de la propuesta.

Como ha quedado asentado la acción legislativa que nos ocupa tiene como propósito incluir en el texto de la ley fundamental del Estado diversas previsiones con relación a la contratación de empréstitos públicos, siendo que por norma constitucional ello debe establecerse en una ley, que en el caso concreto, como ya ha quedado explicado con antelación, lo es la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

En torno a ello los accionantes proponen establecer el concepto de deuda pública, mismo que ya está previsto en el artículo 5 de la ley de la materia, en cuyo contenido se define lo que es la deuda pública tanto del Estado como de los Municipios.

De igual forma, pretenden establecer un mecanismo para que el Congreso apruebe tanto al Estado como a los Municipios la afectación como fuente de pago o garantía cualquiera de sus ingresos o derechos presentes o futuros en la contratación de empréstitos, lo cual ya está previsto en las fracciones IV y V del artículo 12 de la ley de la materia vigente en el Estado.

Aunado a lo anterior proponen prohibir la contratación de empréstitos públicos tanto al Estado como a los Municipios en el último año de sus respectivos ejercicios administrativos, lo que a nuestra consideración contraviene la norma constitucional, ya que está supeditada la contratación de empréstitos a un destino específico conforme a ciertos requisitos y por los conceptos y montos que fijen las legislaturas locales, más no así a que el endeudamiento público deba contraerse en un período determinado de las administraciones públicas correspondientes, ya sean del Estado o de los Municipios.

En cuanto a la propuesta de establecer un registro de las operaciones de deuda pública, es de señalarse que ya en la fracción I del artículo 20 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas, se establece que todas las entidades públicas sujetas de crédito público llevarán sus propios registros de los créditos que contraten, debiendo proporcionar a la Secretaría de Finanzas el monto, características y destino de sus obligaciones financieras para su inscripción en el Registro Estatal de Deuda Pública.

Relacionado con lo anterior en la ley de la materia se establece un capítulo inherente al Registro Estatal de Deuda Pública, en el cual se detalla el mecanismo relativo a la actividad registral de las operaciones crediticias de entidades públicas.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Finalmente, proponen una serie de previsiones que deben ser observadas al contraerse endeudamiento público, mismas que ya están establecidas tanto en el texto constitucional como legal, como es el caso de la prohibición de contraer obligaciones o deuda pública con gobiernos de otras naciones, con entidades o particulares extranjeras, o cuando deban pagarse en moneda extranjera, que deben destinarse exclusivamente a inversiones públicas productivas, y que deben sujetarse a los conceptos y montos que fijen las legislaturas locales, entre otros.

Por todas las consideraciones antes expuestas, resultan técnicamente improcedentes las adiciones al texto constitucional local que nos ocupan en materia de endeudamiento público, se insiste, por considerarse que las propuestas, de manera fundamental, inciden en reformas a la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas y no así a la máxima norma estatal, por lo que sometemos a su consideración para su discusión y aprobación en su caso, el siguiente proyecto de:

PUNTO DE ACUERDO:

ARTÍCULO ÚNICO. Se declara improcedente la Iniciativa de Decreto que adiciona la fracción VII del Artículo 58, del Capítulo III “De las Facultades del Congreso” de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, relativo a la Deuda Pública del Gobierno, por lo tanto se archiva el expediente como asunto concluido.

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Punto de Acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Dado en la Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, a los once días del mes de septiembre del año dos mil doce.

DIPUTACIÓN PERMANENTE

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
DIP. GRISELDA CARRILLO REYES PRESIDENTA	_____	_____	_____
DIP. AURELIO UVALLE GALLARDO SECRETARIO	_____	_____	_____
DIP. ROLANDO GONZÁLEZ TEJEDA SECRETARIO	_____	_____	_____

Hoja de firmas del Dictamen recaído a la Iniciativa de Decreto mediante el cual se adiciona la fracción VII del Artículo 58, del Capítulo III "De las Facultades del Congreso" de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, relativo a la Deuda Pública del Gobierno.