



**dictamen con minuta proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de quintana roo.**

## **HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:**

Los suscritos Diputados, integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta de esta H. XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33 primer párrafo, 35, 43, 111, 114 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como los numerales 3, 4, 5, 8, 50, 54 y 55 del Reglamento de Comisiones del Poder Legislativo, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, tenemos a bien someter a la consideración de ese Alto Pleno Legislativo, el presente ***Dictamen con Minuta Proyecto de Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo***, conforme a los apartados siguientes:

## **ANTECEDENTES**

Mientras que a principios del presente siglo el promedio de deuda de entidades federativas y municipios respecto a participaciones federales era cerca del cincuenta por ciento, a principios del 2016, dicho nivel superó el ochenta por ciento, con un monto de más de 530 mil millones de pesos, equivalente a cerca del tres por ciento del Producto Interno Bruto. Este creciente endeudamiento no representa un riesgo para las finanzas públicas nacionales, pero sí es una alerta para algunas entidades federativas y municipios que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Consultable en internet: [www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf)



Entre las acciones emprendidas para encontrar una solución al endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, se suscribió el Compromiso No. 68 del denominado Pacto Por México:

*“Se expedirá una nueva Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios regulando el acceso a la fuente de pago y a las garantías de la Federación para el endeudamiento subnacional.”*

*(Compromiso 68 del Pacto por México).<sup>2</sup>*

Esta acción plasmada en el Pacto por México se cristalizó en la Reforma Constitucional publicada el 26 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación y en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Las modificaciones constitucionales en materia de disciplina financiera, establecieron el principio de 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.

Entre otras bases que sentaron las referidas modificaciones constitucionales, se encuentran las siguientes:

---

<sup>2</sup> Idem.



A) 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;

B) Establecer una instancia de control en el ámbito del Poder Legislativo Federal, para conocer y emitir observaciones a la instancia competente del Gobierno Federal, cuando algún Estado de la Unión pretenda obtener la garantía federal para la contratación de empréstitos públicos, si se trata de un Estado que presente un nivel elevado de deuda conforme a lo que disponga la ley;

C) 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;

D) Especificar las responsabilidades de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública;

E) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los estados y municipios, como son:



- 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 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.



Finalmente, en las referidas modificaciones constitucionales se amplían las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar deuda pública, así como el 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.

Posteriormente, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del 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, de 26 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 2016, el Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental.

Derivado de lo anterior, con fecha 21 de octubre de 2016, el Ejecutivo del Estado presentó ante la Honorable XV Legislatura, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la cual es materia del presente Dictamen.



Por instrucciones de la Presidenta de la Mesa Directiva del Segundo Mes del Primer Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Honorable XV Legislatura, en fecha 24 de octubre de 2016, fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta, la Iniciativa de Decreto de mérito, para su estudio, análisis y posterior dictamen.

## CONSIDERACIONES

La Iniciativa en estudio propone reformar los artículos 75 en su fracción XXV, 77 en su fracción I, 153 en su fracción VI y 160 en su párrafo primero; así como adicionar al artículo 10 un párrafo segundo y el artículo 166-TER, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, con la finalidad de armonizar el texto de la Constitución Local con las modificaciones a la Constitución General de la República en materia de disciplina financiera, cuyos principios propugnan por el binomio *Estabilidad de las Finanzas Públicas - Planes de Desarrollo*.

En este sentido, la Iniciativa en análisis elimina el conflicto que existe con las disposiciones de la Carta Magna de la Nación, consistente en que la Constitución de Quintana Roo restringe el destino de los empréstitos a la *inversión pública productiva*; y la Federal otorga la posibilidad de destinar el crédito público, a su *refinanciamiento o reestructura*.

Por otra parte, en armonización con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona al artículo 10 un párrafo segundo para establecer que el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del



sistema financiero, previendo que los planes estatal y municipales deberán observar ese principio.

Asimismo, destaca que le corresponde a la Legislatura del Estado autorizar la contratación de créditos públicos por mayoría calificada de dos terceras partes de los Diputados presentes; y se eleva a rango constitucional, la posibilidad de que dichos empréstitos puedan destinarse a la *inversión pública productiva o su refinanciamiento o reestructura*.

De igual forma, propone la adición del procedimiento estatal para la autorización de los créditos públicos y la regulación de la deuda pública municipal, así como establecer dentro de las facultades del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, expresamente la consistente en fiscalizar las acciones del Estado y los Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, en armonía con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, atiende la modificación del antepenúltimo párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a nuestra Constitución Local, a precisar la responsabilidad de los servidores públicos que sean responsables del manejo indebido de los recursos y la deuda pública.

Por último, la Iniciativa de mérito plantea incorporar al texto de la Constitución Local los principios generales para la autorización de empréstitos, su destino, su



garantía, su ejercicio y la transparencia en la rendición de cuentas, destacándose medularmente lo siguiente:

- 1) La posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;
- 2) El establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;
- 3) Condiciona la autorización de la Legislatura Estatal, a la aprobación por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes; Debiendo de precisarse cuando menos 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; y*
- 4) La 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.

Respecto a lo anterior, estas Comisiones estiman de vital importancia hacer mención que la Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado, se enmarca en el conjunto de acciones tendentes a generar una estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, con el fin de garantizar en el mediano y largo plazos, un manejo adecuado de las finanzas públicas, para efecto de





generar condiciones que permitan el crecimiento de nuestra economía en beneficio de la sociedad quintanarroense y de la nación mexicana.

En este contexto, estas Comisiones que dictaminan se permiten proponer al Pleno Legislativo, la aprobación en lo general de la Iniciativa en estudio.

### **MODIFICACIONES EN LO PARTICULAR**

Para contar con disposiciones claras que permitan su correcta interpretación y una fácil aplicación, se sugiere la realización de modificaciones al contenido de diversas disposiciones de la iniciativa en estudio.

Respecto de la pretensión contenida en la iniciativa para modificar la facultad de la Legislatura y que se encuentra establecida en la fracción XXV del artículo 75, se propone una variación en su redacción a fin de que se contemple que la facultad estribe en la autorización por parte de la Legislatura a favor del Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contratar Empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas y Fideicomisos, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura de deuda, las que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como aprobar los montos de endeudamiento, los cuales deberán incluirse en la Ley de Ingresos, conforme a las bases de la Ley correspondiente. El Ejecutivo y los Ayuntamientos en su caso, informarán anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda, al momento de rendir la



cuenta pública, con lo anterior, se armoniza dicha facultad en concordancia con lo que dispone el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este mismo numeral, en concordancia con el artículo 2 fracción IX de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se incorporan como entes públicos a los órganos autónomos.

En el artículo 10 y la fracción XXI del artículo 75, a propuesta de la Diputada Ana Patricia Peralta de la Peña, se considera debe establecerse que se deberá atender en cuanto al desarrollo económico y a la facultad de legislar en materia de administración pública, planeación y desarrollo económico y social, al principio de la perspectiva de género, en ambas disposiciones de la Constitución Local.

Asimismo, en el propio numeral 75 de la Constitución Política del Estado, se propone la adición de una fracción a su contenido, en apego a lo que dispone el numeral 36 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, previendo la facultad a favor de la Legislatura del Estado para autorizar la celebración de los convenios del Estado o sus Municipios, en caso de adherirse al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada.

De igual manera se propone reorientar la propuesta consistente en adicionar un artículo 166 ter, en razón de ubicar de forma más adecuada su contenido, preservando desde luego el mismo en los términos propuestos en la iniciativa de mérito, de tal manera que su contenido se sugiere se encuentre contenido en la adición de un artículo 77 BIS, lo que a su vez, generará la creación de una



Sección Séptima a denominarse “de las facultades de la Legislatura en materia de deuda pública”, en el Capítulo Segundo denominado “Del Poder Legislativo” del Título Quinto denominado “De la División de Poderes”.

Asimismo, respecto del contenido de lo dispuesto en el artículo 160 se sugiere prescindir del enunciado relativo a que las responsabilidades de los servidores públicos, serán en función de las disposiciones previstas por la ley marco, por virtud de que es obvio de que es innecesario citarlo así, pues por sí la legislación federal en esa materia resulta eficaz y eficiente.

En términos de lo antes expuesto, estas Comisiones Unidas tienen a bien proponer al Pleno Legislativo, la siguiente:

**MINUTA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**

**ÚNICO.** Se reforman el párrafo primero del artículo 10, las fracciones XXI y XXV del artículo 75; la fracción I del artículo 77; la fracción VI del artículo 153, y el párrafo primero del artículo 160; y se adicionan el párrafo segundo al artículo 10; la fracción LII al artículo 75; una Sección Séptima al Capítulo Segundo denominado “Del Poder Legislativo” del Título Quinto denominado “De la División de Poderes”, comprendido por el artículo 77 bis; la fracción VIII al artículo 153, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 10.** Al Estado corresponde impulsar el desarrollo económico en equilibrio con el medio ambiente y con perspectiva de género, procurar el progreso compartido y la distribución equitativa de la riqueza para garantizar la justicia



social, a cuyo efecto planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, en la esfera de su competencia, regulando y fomentando las actividades de interés general a la cual concurrirán los diversos sectores de población de conformidad a las leyes de la materia, con irrestricto apego a las libertades consagradas en la Constitución Federal y la del Estado.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Los planes estatal y municipales deberán observar dicho principio.

#### **Artículo 75. ...**

##### **I. a XX. ...**

**XXI.** Legislar con perspectiva de género en todo lo relativo a la administración pública, planeación y desarrollo económico y social, así como para la programación y ejecución de acciones de orden económico, en la esfera de la competencia estatal y otras cuya finalidad sea la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y estatalmente necesarios.

##### **XXII. a XXIV. ...**

**XXV.** Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contratar Empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Órganos autónomos, Organismos Descentralizados y Empresas Públicas y Fideicomisos, siempre que se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura de deuda,



las que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como aprobar los montos de endeudamiento, los cuales deberán incluirse en la Ley de Ingresos, conforme a las bases de la Ley correspondiente. El Ejecutivo y los Ayuntamientos en su caso, informarán anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda, al momento de rendir la cuenta pública.

#### **XXVI. a LI. ...**

**LII.** Autorizar la celebración de los convenios del Estado o sus Municipios, en caso de adherirse al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada de conformidad con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

#### **ARTÍCULO 77. ...**

...  
...  
...  
...  
...

**I.** Revisar y fiscalizar en forma posterior la cuenta pública que los gobiernos, estatal y municipales le presenten sobre su gestión financiera, incluyendo las acciones en materia de fondos, recursos locales y deuda pública, a efecto de comprobar que la recaudación, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal, se ejercieron con apego a los criterios y disposiciones legales aplicables y determinar el grado de cumplimiento de los



objetivos contenidos en los planes y programas aprobados conforme a la ley. La fiscalización también procederá respecto a la recaudación, administración, manejo o ejercicio de los recursos públicos que realice cualquier persona física o moral, pública o privada.

...

...

**II. a la V. ...**

...

...

...

...

...

## **SECCIÓN SÉPTIMA DE LAS FACULTADES DE LA LEGISLATURA EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA**

**ARTÍCULO 77-BIS.** El Estado y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso del Estado, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan la legislatura en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los conceptos y hasta por los montos que las



mismas aprueben. El ejecutivo y los ayuntamientos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

La Legislatura por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberá autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado y los Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios. 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 tres meses.

## **ARTÍCULO 153. ...**

### **I. a la V. ...**

**VI.** La Deuda Pública Municipal se sujetará a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo que disponga la Ley correspondiente e invariablemente requerirá de la aprobación de la Legislatura del Estado;



## VII. ...

...

**VIII.** Autorizar los convenios para adherirse al mecanismo de contratación de Deuda Estatal Garantizada, así como suscribir los convenios previa la autorización de la Legislatura, de conformidad con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

**Artículo 160.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los ayuntamientos y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ayuntamientos, organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del estado o de los municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo, del Tribunal Electoral de Quintana Roo, del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo y de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; así como, por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

...





I. a la VIII. ...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

**SEGUNDO.** Se derogan todas las disposiciones legales que contravengan lo dispuesto por el presente Decreto.

Con base en lo anterior, los que integramos estas Comisiones que dictaminan, nos permitimos elevar a la consideración de este Alto Pleno Deliberativo, los siguientes puntos de:

## DICTAMEN

**PRIMERO.** Es de aprobarse en lo general la Iniciativa en estudio, en los términos en que fue presentada.

**SEGUNDO.** Son de aprobarse en lo particular, las modificaciones realizadas a la iniciativa de referencia, en los términos propuestos en el cuerpo del presente Dictamen.

**SALA DE COMISIONES “CONSTITUYENTES DE 1974” DEL PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS.**



**DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**






**LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 <p><b>DIP. SILVIA DE LOS ÁNGELES VÁZQUEZ PECH</b></p>		
 <p><b>DIP. EMILIANO VLADIMIR RAMOS HERNÁNDEZ</b></p>		
 <p><b>DIP. JESÚS ALBERTO ZETINA TEJERO</b></p>		
 <p><b>DIP. RAMÓN JAVIER PADILLA BALAM</b></p>		
 <p><b>DIP. CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO</b></p>		



**DICTAMEN CON MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.**

**LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA**

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA
 <b>DIP. EMILIANO VLADIMIR RAMOS HERNÁNDEZ</b>		
 <b>DIP. GABRIELA ANGULO SAURI</b>		
 <b>DIP. FERNANDO LEVIN ZELAYA ESPINOZA</b>		
 <b>DIP. JOSÉ ESQUIVEL VARGAS</b>		
 <b>DIP. RAMÓN JAVIER PADILLA BALAM</b>		