

## **HONORABLE ASAMBLEA:**

Por acuerdo del pleno en sesión del día 28 de septiembre de 2016 el presente asunto se retornó de la Comisión de Hacienda del Estado a la Comisión de Presupuesto para su estudio y dictamen, que corresponde al expediente listado con el número **5778 / LXXI**, signado por el C. **Diputado Edilberto de la Garza González, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXI Legislatura, quien promueve iniciativa de Ley de Deuda Pública para los Municipios del Estado de Nuevo León.**

Por lo anterior y con el fin de atender el requisito de dar vista a la propuesta en estudio, y de iniciar el procedimiento referido, según lo establecido en el artículo 47, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la Comisión de dictamen legislativo que sustenta el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

## **ANTECEDENTES:**

*Desde los inicios de la sociedad las personas se han reunido en grupos con el fin de que en conjunto puedan coadyuvar en las necesidades básicas de la misma. A medida que los grupos fueron evolucionando y aumentando en número se hizo necesaria la creación de un órgano de Gobierno el cual tendría el deber de establecer la política rectora de las actividades del grupo*

*En la actualidad a este ente rector se conoce como municipio, el cual el órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía y este tiene a su cargo funciones como: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección, traslado y tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos entre otros; todo ello enmarcado en el artículo 115 Constitucional.*

*En la satisfacción de los servicios encomendados, el municipio recurre a diversas fuentes de recursos, una de ellas son sus propias fuentes de ingresos, como lo son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y si estos no bastaran, como sucede en algunas ocasiones, las administraciones cuentan con ingresos provenientes de los programas emprendidos por la federación y los estados.*

*Sin embargo, como bien sabemos las necesidades que se tiene dentro de la población son ilimitadas por lo que en la atención de servicios prioritarios la falta de recursos para sufragar los programas de gobierno municipal, de tal manera que se ven en la necesidad de buscar ingresos extraordinarios provenientes del crédito o la emisión de bonos de deuda, operación muy recurrida en los últimos años, generando un pasivo al municipio que si bien, con un adecuado manejo representa un importante apoyo para fomentar el desarrollo y ofrecer prosperidad económica y social, ante deficiencias administrativas, puede producir serias consecuencias al patrimonio municipal.*

*Si bien se está volviendo necesario que cada vez más las administraciones municipales recurran al financiamiento extraordinario, dicha práctica en la actualidad se encuentra sujeta a una serie de restricciones de orden legal, las cuales debe atender cuidadosamente antes de materializarse el pasivo para la entidad municipal. Es por ello que debemos de actuar con sentido y responsabilidad social ante esta necesidad latente*

*Efectivamente, la primera restricción es constitucional, al disponerse en el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de nuestra Carta Magna, 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, 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 informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública."*

*De lo anterior se desprenden los requisitos mínimos generales que deberá sujetarse la contratación de empréstitos, a saber:*

- Estricto destino de los recursos así obtenidos.*
- Sujetarse a las bases que al efecto apruebe la legislatura.*
- Limitarse al monto aprobado por la legislatura.*

*El primer problema surge al definir lo que debe entenderse por deuda pública productiva, pues partiendo de la idea que proporciona el Reglamento del*

*Artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscales Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, por tales ha de entenderse 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 incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.*

*Por otra parte, siendo que a la legislatura estatal corresponde emitir las bases generales para la contratación de deuda pública municipal, deberán considerarse todas aquellas disposiciones distribuidas en diversos ordenamientos relacionados, además de los dispositivos que sean necesarios para normar eficientemente al efecto.*

*La ultima regla constitucional prevé que no podrán los municipios contraer deuda por un monto mayor del que establezca la legislatura, de tal manera que es el Congreso del Estado quien establecerá, atendiendo a las condiciones de cada municipalidad, un límite que considere adecuado para endeudamiento, evitando con ello un desequilibrio presupuestal.*

*En ese tenor, una ley de deuda pública deberá necesariamente someterse a tal consideración, a pesar de las dificultades operacionales que signifique a los municipios, en el entendido de que lo que se pretende es evitar en todo caso el exceso indebido en la contratación de empréstitos o colocación de*

*deuda, sin que deba entenderse como un obstáculo para el crecimiento municipal, sino al contrario, la ley en la materia debe apreciarse como un paso más hacia la eficiencia de la administración municipal, impidiendo la contratación de deuda irresponsable y con fines diversos a los que previene la Constitución Federal I.*

*Es evidente que los ciudadanos tienen una percepción de las administraciones públicas deficiente, ello, entre otras causas, por la evidente irresponsabilidad con la que algunas entidades estatales y municipales han ejercido el gasto y el irracional endeudamiento.*

*Ahora bien, el artículo 115, fracción II inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a las legislaturas estatales una atribución especial en materia municipal, consiste esta en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no pueda apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales, así lo estableció el Constituyente Permanente en respeto al régimen federalista de la Nación. En esa tesitura, corresponde al Poder Legislativo del Estado, emitir las reglas relativas a la administración pública municipal, de lo que se desprende que dicha facultad alcanza para establecer reglas generales a las que deberán sujetarse todos los ayuntamientos en la contratación de empréstitos.*

*Lo anterior, no debe entenderse como una invasión a la esfera administrativa de los municipios, pues en el establecimiento de las bases generales para obtener financiamiento, no se prejuzga sobre la potestad de los ayuntamientos de decidir el momento y los montos, dentro de los autorizados por la propia legislatura en sus presupuestos de ingresos, y siempre que se sujeten a lo previsto en el artículo 117 de la Constitución Federal.*

*La propuesta que nos ocupa, aspira a establecer un marco regulador mínimo que garantice un eficiente y responsable manejo de la deuda pública municipal, para lo cual debemos destacar primeramente, la definición de los conceptos básicos en la materia, en que adquiere especial importancia el alcance de la expresión "Inversión Pública Productiva", que a la fecha ha sido uno de los temas de debate respecto a los créditos contraídos tanto por la administración estatal como municipal.*

*Se especifica qué se entenderá por financiamiento, así como los actos de los cuales podrán derivar obligaciones a cargo de las entidades públicas municipales. Pero atendiendo a la necesidad de contraer obligaciones a corto plazo para satisfacer sus necesidades temporales de flujo, se dispone no constituirán deuda pública siempre que sus vencimientos y liquidación se realice en el mismo ejercicio en que se contraigan, ni serán parte de los montos de endeudamiento anual autorizados por el legislativo, pero deberán*

*sujetarse a los mismos requisitos de información y registro que prevé este proyecto, si fuera aprobado en sus términos.*

*Se delimitan las atribuciones del Poder Legislativo y de los Ayuntamientos en materia de deuda pública municipal, sin perjuicio de aquellas que se contengan en ordenamientos diversos, a excepción de aquellas que se opongán.*

*Con sumo respeto a la autonomía municipal. Se propone la posibilidad de que los Ayuntamientos obtengan apoyo técnico del Estado, que, atendiendo a la naturaleza de la materia, es quien tiene amplia capacidad para otorgar a los municipios asesoría importante en operaciones de financiamiento, así como ofrecer su aval, si procediere, para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.*

*Sobre la participación del Ejecutivo, e invocando nuevamente la capacidad técnica que le asiste, se impone conveniente también, que sea éste, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado, quien lleve el Registro de la Deuda Pública Municipal, sin que por ello pueda arrogarse facultades más allá de ser el recopilador de la información que al efecto le proporcionen los municipios en cumplimiento de la obligación prevista en este proyecto.*

*Es de tal manera que se propone, si bien una regulación formal en la materia, también una mayor efectividad en la administración pública municipal, en el*

*caso, respecto a la deuda pública. Respetando en todo momento la autonomía de los municipios del Estado en el ejercicio de sus funciones, pero procurando siempre el firme respeto a los principios de certeza jurídica y legalidad en la administración de los recursos públicos, y anteponiendo siempre el beneficio de los habitantes de las municipalidades de la entidad.*

*Cabe señalar que entidades como Oaxaca, Sinaloa, Baja California, Quintana Roo, Nayarit y San Luis Potosí, cuentan ya con una regulación especial para el Estado y Municipios en materia de deuda pública, destacando el caso de San Luis Potosí, que a su haber normativo incorporó desde enero de 1988 la Ley de Deuda Pública Municipal.*

*El ordenamiento propuesto transmitirá al gobernado el sentido de responsabilidad de sus legítimos representantes en el Poder Legislativo, al percibir el propósito de proteger patrimonio público y garantizar la prolija administración de los recursos.*

Ahora bien, una vez tomados en cuenta los antecedentes de mérito, y con fundamento en el artículo 47, inciso c), del citado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y de manera posterior al análisis de la fundamentación y motivación presentada por el promovente de este asunto, quienes integramos la Comisión de Presupuesto, ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen, las siguientes:



## **CONSIDERACIONES:**

Corresponde a este Poder Legislativo conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción I, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Es competente para atender la presente solicitud la Comisión de Presupuesto como órgano dictaminador, de conformidad con lo preceptuado por los diversos numerales 65, 66 y 70, fracción XXIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 39, fracción XXIII, inciso f), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

Si bien es cierto los Municipios del Estado de Nuevo León tienen la necesidad de una legislación que establezca y regule los principios presupuestarios y de financiamiento acorde con las políticas públicas que sostengan los principios rectores del uso moderado y responsable del endeudamiento público.

Ahora bien, puntualizando que dentro del proceso de la técnica legislativa, implicado en la creación y adecuación de toda ley o reglamento, nos encontramos que dentro del contenido de la ley, el objeto del mismo se deben de contar con una serie de características, que identifiquen la materia o asunto que se pretende regular, siendo estas: real, fáctica, viable y única.

Así mismo es de observarse que existen más características del contenido de la ley, mismas que se deben de observar en su proceso de creación y

adecuación, dentro de las cuales serían la homogeneidad, completitud, unidad, coherencia, e imparcialidad, de las que se desarrollan cada una de ellas:

- 1) Homogeneidad: sus disposiciones guardan relación entre ellas, evitando la inclusión de materias diferentes a su objeto.
- 2) Completitud: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.
- 3) Unidad: forma un todo único e independiente.
- 4) Coherencia; y
- 5) Imparcialidad: no admite criterios subjetivos o parciales.

Bajo el análisis de los anteriores principios que enmarcan las características principales que deben de observarse en el contenido de la ley, es de precisar que la iniciativa de Ley de Deuda Pública para los Municipios del Estado de Nuevo León, empata con los principios de homogeneidad, unidad y coherencia de elementos y contenido que fueron tomados en cuenta para la creación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Puntualizando que la presente iniciativa, tuvo su origen en el mes de Mayo del 2009, precisando que la época en la cual se pretendía elaborar el decreto

de la presente ley, existían las condiciones jurídicas para implementar tal normatividad al marco Estatal, toda vez que la base generales para la contratación de la deuda pública se comprendía en una serie de diversos dispositivos normativos, entre ellos la Ley Federal de Deuda Publica, y La Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Aunado a lo anterior en fecha 27 de abril del 2016, se promulga a nivel nacional la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, mismas que contemplan un marco regulador que garantiza y eficiente el manejo responsable de la hacienda pública estatal y municipal con el fin de adaptarlo a las necesidades de las administraciones de los Gobiernos locales y municipales.

Por lo que, con la promulgación de la multicitada normatividad Federal, consideramos que se fortalece de una manera precisa, amplia y contundente el marco jurídico para la administración de los recursos públicos, sin la necesidad de implementar un nuevo ordenamiento propuesto en un tiempo anterior a la entrada en vigor de la actual legislación Federal, garantizado con una mayor certeza jurídica y financiera el patrimonio del Estado.

Toda vez que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, señala en su artículo 1, tanto el objeto y los sujetos obligados a la observancia de tal normatividad tal y como se señala a continuación:

*LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS  
DISPOSICIONES GENERALES*

***Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.*

*Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.*

Bajo ese orden de ideas, la actual Legislación Federal contempla, protege y supera los conceptos establecidos por la iniciativa de Ley de Deuda Publica para los Municipios del Estado de Nuevo León propuesta, toda vez que si bien existen artículos que empatan con la Legislación Federal, el cuerpo normativo implementado en la misma corresponde a la finalidad y espíritu bajo la cual fue redactada la exposición de motivos que dio origen a la iniciativa.

Es por lo anterior que esta Comisión de Presupuesto somete a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** No ha lugar a la iniciativa Ley promovida por el C. Diputado Edilberto de la Garza González, integrante de la LXXI Legislatura consistente en expedir la Ley de Deuda Pública para los Municipios del Estado de Nuevo León, lo anterior por las propias consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

**SEGUNDO.-** Comuníquese el presente Acuerdo al Promovente, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

**TERCERO.-** Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

**MONTERREY, NUEVO LEÓN A**

**COMISIÓN DE PRESUPUESTO**

**PRESIDENTE:**

DIP. MYRNA ISELA GRIMALDO IRACHETA

**VICEPRESIDENTE:**

DIP. MARCO ANTONIO GONZÁLEZ  
VALDEZ

**VOCAL:**

DIP. HERNÁN SALINAS WOLBERG

**VOCAL:**

DIP. JOSÉ LUIS SANTOS MARTÍNEZ

**VOCAL:**

DIP. JUAN FRANCISCO ESPINOZA EGUÍA

**SECRETARIO:**

DIP. JOSÉ ARTURO SALINAS GARZA

**VOCAL:**

DIP. DANIEL CARRILLO MARTÍNEZ

**VOCAL:**

DIP. ANDRES MAURICIO CANTÚ RAMÍREZ

**VOCAL:**

DIP. ADRIÁN DE LA GARZA TIJERINA

**VOCAL:**

DIP. KARINA MARLEN BARRÓN PERALES

**VOCAL:**

DIP. FELIPE DE JESÚS HERNÁNDEZ  
MARROQUÍN