

## **HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado para su estudio y dictamen en fecha 28 de diciembre de 2006, expediente **4372/LXXI** que contiene escrito firmado por el C. Gobernador del Estado José Natividad González Parás, el cual contiene Observaciones (veto) al Decreto número 51 del la LXXI Legislatura, referente a reformas a la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado “Red Estatal de Autopistas de Nuevo León”, con el fin de modificar sus disposiciones para que el financiamiento que solicite dicho organismo deba ser aprobado por el Congreso del Estado. Expediente que forma parte del 6293/LXXII que contiene sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la Controversia Constitucional 55/2009.

## **ANTECEDENTES**

1.- El Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXI Legislatura presentó iniciativa de reforma a los artículos 2 fracciones III y VII y 17 párrafos primero y segundo de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Denominado “Red Estatal de Autopistas de Nuevo León”, a fin de que el financiamiento que solicite dicho organismo sea autorizado por el Congreso del Estado.

2.- El Pleno del Congreso aprobó dictamen favorable a dicha iniciativa, mediante el Decreto número 51, el cual fue remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, en fecha 21 de diciembre de 2006.

3.- El 26 de diciembre de 2006 son recibidas en la Oficialia Mayor del Congreso del Estado Observaciones (veto) al Decreto número 51 de la LXXI Legislatura, del Ejecutivo del Estado.

4.- En fecha 16 de Junio de 2009, la LXXI Legislatura en base a la argumentación sobre la falsedad de la firma del Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado Rubén Eduardo Martínez Dondé rechaza las Observaciones del Ejecutivo y lo conmina a promulgar y publicar el referido Decreto número 51, mediante el Acuerdo 386.

5.- En fecha 24 de junio de 2009, el Ejecutivo del Estado impugna dicha resolución del Congreso del Estado, mediante la Controversia Constitucional 55/2009 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual hace valer sus argumentos para no promulgar y publicar el decreto número 51 expedido por la Legislatura LXXI.

6.- La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la referida Controversia Constitucional 55/2009 dejó subsistentes las observaciones (veto) al Decreto número 51 de la LXXI Legislatura, al declarar la invalidez del Acuerdo 386.

Por lo tanto, compete a esta comisión dictaminar sobre el escrito de Observaciones del Ejecutivo, el cual se recibió en este Congreso del Estado, el 26 de diciembre de 2006, en el cual, en su parte medular, argumenta lo siguiente:

## **OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO**

La reforma propuesta excede los límites de las atribuciones que el 117 de la Constitución General de la Republica otorga a la Legislatura Local al

pretender eliminar la facultad autónoma del Consejo de Administración de Red Estatal de Autopistas de Nuevo León para por si mismo autorizar la contratación de financiamientos, enajenación o gravámenes sobre bienes inmuebles patrimonio del Organismo, es ilegal por:

- a) El tema de inversiones públicas se cumple a cabalidad con lo dispuesto por el artículo 128 fracción III de la Ley de Administración Financiera.
- b) El Congreso tiene una oportunidad anual de autorizar a iniciativa del Ejecutivo las Leyes de ingresos y egresos.
- c) Lo que la Constitución General de la República denomina “las bases” en el artículo 117, fracción VIII, segundo párrafo, ya existen y se encuentran en la Ley de Administración Financiera en sus artículos 126 a 129 inclusive, y en lo referente a los procedimientos para la autorización y contratación de créditos a partir del artículo 130.

2.- La reforma pretende desconocer la organización administrativa descentralizada que impera a quienes se les transfiere determinadas competencias, manteniendo autonomía orgánica, técnica y de gestión, con independencia formal y material en la que se reducen sus vínculos con el poder ejecutivo y se amplían a la participación ciudadana.

## CONSIDERACIONES

Esta Comisión de Hacienda del Estado se encuentra facultada para conocer del asunto que le fue turnado, de conformidad con lo establecido en la fracción XV, del artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y fracción XV, inciso g), del artículo 39 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, derivado de lo cual sometemos al Pleno las siguientes consideraciones:

Todo gobierno necesita recursos para promover el crecimiento económico y el empleo, proporcionar bienes y servicios públicos, procurar que todos los habitantes tengan un mínimo nivel de bienestar y de oportunidades y con ello buscar el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Si bien los funcionarios públicos diseñan las políticas públicas, los programas específicos y los proyectos más adecuados para ello, la disponibilidad de recursos determina finalmente la velocidad con que podrán materializarse los objetivos propuestos.

Al realizar gastos en inversión significativos que superen los ingresos disponibles en un período, la entidad incurre en déficit, el cual necesariamente se tiene que cubrir con empréstitos, lo cual pudiese afectar el bienestar de las generaciones futuras.

La "sostenibilidad" se refiere al equilibrio que deben guardar los ingresos y los gastos en un período de tiempo. En la medida que no existe tal equilibrio, la

deuda contratada reduce el patrimonio del Estado. En adición, el gobierno tiene que recurrir a los mercados financieros en demanda de recursos para cubrir sus faltantes, mismos que reducirá al sector privado y éste, para acceder al crédito, se verá obligado a pagar tasas de interés más altas. Las tasas altas siempre desalientan la ejecución de proyectos de inversión productiva, uno de los pilares del crecimiento económico, perjudican a las familias que tienen créditos y limitan la disponibilidad de recursos a quienes no los tienen.

Por eso se afirma que la administración de las finanzas públicas es sostenible siempre y cuando se evite que las generaciones futuras paguen el dispendio de las generaciones actuales. Y ello sucede cuando los ingresos recurrentes del gobierno, es decir, los ingresos regulares, estables y relativamente permanentes son suficientes para cubrir sus gastos de operación, de inversión y pago de deuda, pues ello evita recurrir a un endeudamiento siempre creciente que evite que el gobierno pueda cumplir con sus funciones.

La Constitución Mexicana contiene varios principios de responsabilidad fiscal aplicables a la Federación y a las entidades federativas. Éstos están contenidos en los artículos 117 fracción VIII y 126, a saber:

Artículo 117. 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.

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

El artículo 117 dispone que la deuda estatal y municipal sólo debe destinarse a inversiones públicas productivas.

El artículo 126 mandata sólo pagar aquello que se presupuestó, o en su caso, aquellos gastos que se aprobaron en una ley con fecha posterior a la autorización del presupuesto. No debe pasarse por alto que cuando se aprueba el presupuesto público, previamente debió aprobarse la fuente de ingresos y, en su caso, la deuda correspondiente (artículo 74, fracción IV), lo cual ocurre en la ley de ingresos. De ahí que si se permitiera posteriormente hacer erogaciones fuera de lo autorizado, en los hechos se estaría incrementando la deuda para sufragar los gastos adicionales, bajo el supuesto de que las contribuciones se mantengan constantes.

Pero el mismo artículo 126 dispone como salvedad a lo anterior que los nuevos gastos estén previstos en una ley posterior, pues con la aprobación

de dicha ley posterior por parte del Congreso, estaría modificando la ley de ingresos para aprobar los ingresos necesarios para cubrir los nuevos gastos.

Dentro del mismo marco constitucional encontramos que el artículo 73 dispone que la deuda federal sólo debe destinarse a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que ésta sea para atender una urgencia nacional, para regulación monetaria u operaciones de conversión de deuda. Este principio procura que si las futuras generaciones heredarán deudas, también tendrán los medios para hacerles frente.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, contiene disposiciones relativas al crédito público:

“Artículo 124.- Para los fines de esta ley, el crédito público está constituido por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Gobierno del Estado;
- II.- Los organismos descentralizados del Estado; y
- III.- Los Fideicomisos Públicos constituidos en los términos del Artículo 159.

Para los efectos de esta Ley y de las demás leyes aplicables, las obligaciones, directas o contingentes de los fideicomisos públicos en términos del Artículo 159 de esta Ley, no constituyen el crédito público.

Artículo 125.- Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento a través del crédito público la contratación de empréstitos y en general cualquier obligación de pago derivada de operaciones celebradas con las instituciones de crédito o de la emisión y colocación de valores bursátiles.

La legislación local es precisa respecto a los créditos públicos y su integración, donde están incluidos los organismos descentralizados del Estado, como es el caso del Organismos Público Descentralizado denominado “Red Estatal de Autopistas de Nuevo León”, además la referida ley, en su artículo 127 dispone claramente que se requerirá autorización del Congreso del Estado en la contratación de créditos directos o contingentes para cualquiera de las entidades contenidas en su artículo 2°.

Por si hubiera duda al respecto, cobra fuerza la siguiente tesis jurisprudencial que señala que los organismos públicos descentralizados aun cuando son autónomos continúan subordinados a la administración pública central como es el caso:

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX; Septiembre de 2004; Página 809; Tesis de Jurisprudencia P./J.9772004

**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.** Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración



pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata.

Al margen de lo anterior, en el Congreso Federal se encuentra en discusión sobre la materia con motivo del apartado 2.10 del Pacto por México donde se estableció el Compromiso 68, el cual contiene “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”. Es de recalcar que entre las coincidencias de los grupos legislativos representados en el Pacto han manifestado como medio de control, que *la deuda la autorizará la legislatura local por voto de dos terceras partes*.

En paralelo, el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015, en su Eje Estratégico Gobierno Productivo y de Calidad en el punto 9.3.3 Manejo responsable y eficiente de las finanzas públicas, establece como parte de sus objetivos mejorar la capacidad financiera del estado, mediante la modernización de la recaudación y fiscalización tributaria estatal, la optimización del servicio de la deuda pública, así como la racionalización y reorientación del gasto hacia la inversión productiva. Dentro de las acciones previstas, en el numeral 2, contempla mejorar las condiciones y características de contratación y servicio de la deuda del estado.

Además, del análisis de la deuda de las entidades federativas y de los municipios publicado por la Auditoría Superior de la Federación en Agosto del 2012 se desprende que el endeudamiento subnacional creció precipitadamente entre 2008 y 2011, de 203,070.2 millones de pesos a 390,777.5 millones de pesos, es decir a una tasa nominal de 92.4% y real de 67.9%, luego entonces, entre el cierre de 2011 y el primer semestre de 2012 la deuda paso de 390,777.5 millones de pesos a 404,409.5 millones de pesos con un aumento absoluto de 13,632.0 millones de pesos con un porcentaje real del 2.7%.

En 7 estados se concentró el 78.8% del aumento de la deuda (13,261.4 mdp) durante el primer semestre de 2012: Veracruz (3,877.7 mdp y 23.0%), Jalisco (2,395.8 mdp y 14.2%), Chihuahua (1,541.6 mdp y 9.2%), Nuevo León (1,418.0 mdp y 8.4%), Zacatecas (1,370.0 mdp y 8.1%), Michoacán (1,331.7 mdp y 7.9%) y Baja California (1,326.6 mdp y 7.9%).

Esta dictaminadora, coincide con el decreto número 51 del la LXXI Legislatura, a fin de que el financiamiento que solicite el Organismo Público Descentralizado Denominado “Red Estatal de Autopistas de Nuevo León” sea autorizado por el Congreso del Estado, por las razones vertidas en el cuerpo del presente dictamen desestimándose las Observaciones planteadas por el Ejecutivo del Estado. No obstante lo anterior, es de destacar que el decreto se armoniza con las coincidencias en materia de Disciplina Financiera para los Estados y Municipios, en debate en el Congreso Federal.

En virtud de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Hacienda del Estado, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

### **DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se confirma la aprobación del Decreto número 51 expedido en fecha 21 de diciembre de 2006; el cual estipula a la letra:

“Artículo Único.- Se reforman por modificación las fracciones III y VII del párrafo segundo del Artículo 2 y los párrafos primero y segundo del Artículo 17 de la Ley que Crea el Organismos Público Descentralizado denominado “Red Estatal de Autopistas de Nuevo León”, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 2.-(...)

El organismo tendrá las siguientes atribuciones:

I a II. (...)

III.- Obtener financiamiento y créditos, previa autorización del Congreso del Estado cuando se afecten en pago o en garantía ingresos o bienes del Estado o del propio organismo;

IV a VI. (...)

VII.- Gravar o afectar en fideicomisos revocables o irrevocables, cualquiera de sus bienes, derechos y/o ingresos, previa autorización del Congreso del Estado;

VIII a IX.- (...)

Artículo 17.- Los recursos que perciba el organismo, se destinarán a cubrir sus costos de administración y operación, a la conservación de las autopistas que le sean propias y de aquellas cuyo mantenimiento,

operación o administración le correspondan, y sus excedentes a la promoción, construcción, mejoramiento y ampliación de la red de autopistas del Estado; así como para fortalecer las finanzas públicas de éste. Tratándose de recursos provenientes de créditos o financiamientos, deberán destinarse exclusivamente a inversiones públicas productivas.

Por acuerdo del Ejecutivo y previa autorización del Congreso del Estado, las cuotas de peaje y/o el derecho a percibir dichas cuotas, podrán ser objeto de gravamen o afectación en fideicomiso o en cualquier otra figura, que permita, mediante actos que no generen un pasivo directo o contingente a cargo del Estado, la obtención de fondos destinados a la prestación de los servicios públicos que el Estado otorga a la comunidad, o bien, a la consolidación o pago de la deuda pública centralizada o paraestatal.

(...)

(...)

(...)

## **T R A N S I T O R I O**

**ÚNICO.** El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.”

Monterrey, Nuevo León

**COMISIÓN DE HACIENDA DEL ESTADO**

**PRESIDENTE**

DIP. JUAN CARLOS RUIZ GARCÍA

**VICEPRESIDENTE**

**SECRETARIO**

DIP. EDGAR ROMO GARCÍA

**VOCAL**

DIP. FERNANDO ELIZONDO ORTIZ

**VOCAL**

DIP. FRANCISCO REYNALDO  
CIENFUEGOS MARTÍNEZ

**VOCAL**

DIP. JESÚS GUADALUPE  
HURTADO RODRÍGUEZ

**VOCAL**

DIP. MARIO ALBERTO CANTÚ  
GUTIÉRREZ

DIP. EDUARDO ARGUIJO  
BALDENEGRO

**VOCAL**

DIP. JUAN MANUEL CAVAZOS  
BALDERAS

**VOCAL**

DIP. CARLOS BARONA MORALES

**VOCAL**

DIP. FERNANDO GALINDO ROJAS

**VOCAL**

DIP. ERICK GODAR UREÑA  
FRAUSTO