

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado en fecha 28 de diciembre de 2006, para su estudio y dictamen, expediente 4371/LXXI relativo al escrito firmado por el C. Gobernador del Estado José Natividad González Parás, el cual contiene Observaciones al Decreto número 52 de la LXXI Legislatura, referente a reformas a la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado Parque Fundidora, con el fin de modificar disposiciones para que la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten bienes del Estado o del propio organismo deba ser aprobado por el Congreso del Estado. Expediente que forma parte del 6294/LXXII que contiene sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la Controversia Constitucional 56/2009.

ANTECEDENTES

1. El Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXI Legislatura presentó iniciativa de reforma a los artículos 9 fracción VII y 20 fracción VII del de la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Parque Fundidora, a fin de que la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten bienes del Estado o del propio organismo deba ser aprobado por el Congreso del Estado.

2. El Pleno del Congreso aprobó dictamen favorable a dicha iniciativa, mediante Decreto número 52, el cual fue remitido al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado, en fecha 21 de diciembre del 2006.

3.- El 26 de diciembre del 2006 son recibidas en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado, escrito de Observaciones (veto) al Decreto 52 de la LXXI Legislatura, del Ejecutivo del Estado.

4.- El 11 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 52, mediante el Acuerdo 373.

5.- En fecha 24 de junio del 2009, el Ejecutivo del Estado impugna dicha resolución del Congreso del Estado, mediante la Controversia Constitucional 56/2009, en la cual hace valer sus argumentos para no promulgar y publicar el Decreto 52 expedido por la Legislatura LXXI.

6.- La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la referida Controversia Constitucional 56/2009 dejó subsistentes las Observaciones

(veto) al Decreto número 52 de la Legislatura LXXI, al declarar la invalidez del Acuerdo 373.

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

1. 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 del Parque Fundidora 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 solo 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 clara respecto a los créditos públicos y su integración, donde están incluidos los organismos descentralizados del Estado, como es el caso del Organismo Público Descentralizado denominado “Parque Fundidora”, 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 aún 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%).

Por todo ello, esta dictaminadora coincide con el decreto número 52 de la LXXI Legislatura, a fin de que la contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten bienes del Estado o del propio organismo deba ser

aprobado por el Congreso del Estado, por las razones ya expuestas, desestimándose las Observaciones planteadas por el Ejecutivo del Estado. No obstante lo anterior, es de destacar que el decreto se armoniza con las coincidencias de los grupos legislativos representados en el Pacto por México relativo al tema de Disciplina Financiera para los Estados y Municipios, misma que se encuentra ya 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 52 expedido en fecha 21 de diciembre de 2006; el cual estipula a la letra:

“Artículo Único.- Se reforman por modificación la fracción VII del Artículo 9 y la fracción VII del Artículo 20 de la Ley que Crea el Organismos Público Descentralizado denominado Parque Fundidora, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 9.- Corresponde al Consejo de Administración aprobar, en su caso:

I a la VI.- (...)

VII.- La contratación de financiamientos, la enajenación y constitución de gravámenes sobre bienes patrimonio del “Parque Fundidora”, de conformidad con la normatividad aplicable. En caso de contratación de empréstitos cuando en garantía se afecten bienes del Estado o del propio organismo o en la enajenación o gravamen sobre bienes inmuebles de patrimonio del “Parque Fundidora” se requerirá autorización del Congreso del Estado;

VIII a la XIV.- (...)

Artículo 20.- El “Parque Fundidora” contará con patrimonio propio que se integrará con:

I a la VI.- (...)

VII.- Los créditos que obtenga, así como los bienes y derechos que adquiera legalmente; tratándose de recursos provenientes de créditos o financiamientos, deberán destinarse exclusivamente a inversiones públicas productivas, y

VIII.- (...)

TRANSITORIO

Artículo 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

DIP. FERNANDO ELIZONDO ORTIZ

VOCAL

VOCAL

DIP. FRANCISCO REYNALDO
CIENFUEGOS MARTÍNEZ

DIP. JESÚS GUADALUPE
HURTADO RODRÍGUEZ

VOCAL

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