

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: CC. ING. JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, LIC. MANUEL FLORENTINO GONZÁLEZ FLORES, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y LIC. CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA, SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO.

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTAN INICIATIVA DE REFORMA AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

INICIADO EN SESIÓN: 14 de mayo del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Justicia y Seguridad Pública

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

Oficio No. SAJAC/1294/2019
Mayo 09, 2019
Monterrey, N.L.

**C. C. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LXXV
LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E S.-**

Por este conducto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 20 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y 44 fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, me permito presentar ante esa H. Soberanía, el documento suscrito por el C. Gobernador Constitucional del Estado, Ing. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, que contiene la **Iniciativa con Proyecto de Decreto de por el que se reforma la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.**

Les reitero las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Atentamente,

**EL C. SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS
Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA
SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO**

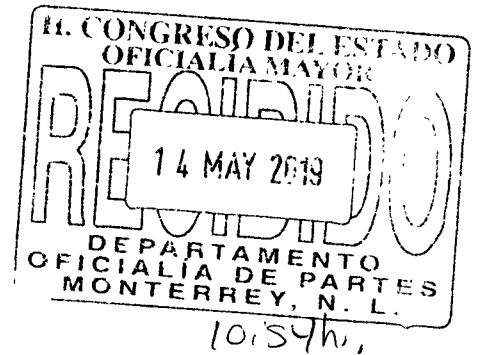
LIC. HOMERO ANTONIO CANTÚ OCHOA





GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

**CC. DIPUTADOS QUE INTEGRAN LA LXXV
LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E S.-**



JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, con fundamento en lo establecido en los artículos 68, 69, 85, fracciones V y XXI, 87, 88 y 134 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; me permito comparecer ante esa H. Soberanía Popular para el efecto de someter a su consideración la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado Nuevo León**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, esta Administración tiene como una de sus estrategias mejorar la racionalización, disciplina y eficiencia en el gasto público; y como una de sus principales líneas de acción, optimizar el ejercicio del gasto público mediante la eficiente vinculación del ciclo de planeación, programación, elaboración de presupuesto y evaluación del desempeño. Lo anterior, con la finalidad de lograr la disminución de las brechas sociales que aún prevalecen en nuestro estado, que exigen privilegiar los presupuestos, programas y acciones en favor de quienes menos tienen y más necesitan.

La Ley de Egresos del Estado para el año 2019 contiene la totalidad de las partidas de gastos del Gobierno Estatal para dicho ejercicio, de acuerdo a su Artículo 59, que textualmente dispone:

“Artículo 59. El Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Organismos Autónomos, así como las Dependencias y Entidades deberán sujetarse a los montos autorizados en este presupuesto, salvo que se autoricen adecuaciones presupuestales en términos de esta Ley; por consiguiente, no deberán adquirir compromisos distintos a los estipulados en el presupuesto aprobado.”

Como se observa del dispositivo transcrito, el Presupuesto de Egresos contenido en la Ley de Egresos del Estado es el documento que concentra la totalidad de las



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas en función de las políticas públicas en ejercicio, pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del Estado.

En virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado legalmente por los gobernados, su uso debe apegarse estrictamente a la legalidad, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del Estado, apegándose a la Constitución y la leyes locales aplicables, en el marco de lo que regula la Ley de Disciplina Financiera, que 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.

La Ley de Disciplina Financiera en su artículo 8 dispone expresamente:

“Artículo 8.- Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente fuente de ingresos distinta al Financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos excedentes. La Entidad Federativa deberá revelar en la cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la Legislatura local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el Gasto etiquetado y no etiquetado.”

Conforme a dicha Ley de Disciplina Financiera la actuación presupuestaria de las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, debe sujetarse a los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de sus finanzas públicas, en los términos previstos por ese mismo ordenamiento.

Así, las iniciativas de presupuestos de ingresos y egresos estatales deben elaborarse con base en las proyecciones de ingresos y deben contribuir a un balance presupuestario sostenible, como lo señalan, respectivamente, los artículos 1, 2, fracción IX, 5, fracción I y II, y 6, párrafos primero y segundo, de la citada Ley que establecen lo siguiente:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

“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.

Adicionalmente, los Entes Públicos de las Entidades Federativas y los Municipios cumplirán, respectivamente, lo dispuesto en los Capítulos I y II del Título Segundo de esta Ley, de conformidad con la normatividad contable aplicable.”

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, en singular o plural, se entenderá por:

IX. Entes Públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos de las Entidades Federativas; los Municipios; los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos de las Entidades Federativas y los Municipios, así como cualquier otro ente sobre el que las Entidades Federativas y los Municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones. En el caso de la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo incluye adicionalmente a sus alcaldías;

Artículo 5.- Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente:

I. Objetivos anuales, estrategias y metas;

II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica.

Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;

IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin, y

V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas deberán ser congruentes con los Criterios Generales de Política Económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente."

"Artículo 6.- El Gasto total propuesto por el Ejecutivo de la Entidad Federativa en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance presupuestario sostenible.

Las Entidades Federativas deberán generar Balances presupuestarios sostenibles. Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Igualmente, el Balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. El Financiamiento Neto que, en su caso se contrate por parte de la Entidad Federativa y se utilice para el cálculo del Balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, deberá estar dentro del Techo de Financiamiento Neto que resulte de la aplicación del Sistema de Alertas, de acuerdo con el artículo 46 de esta Ley."

Por tanto, el presupuesto aprobado en la Ley de Egresos está completo al incluir la totalidad de los gastos del Estado de acuerdo a los principios de Unidad y Universalidad presupuestal y destinado por completo a partidas específicas autorizadas, en consecuencia todas las disposiciones legales vigentes en el Estado deber ser congruentes con la naturaleza del presupuesto y su regulación constitucional y de disciplina financiera.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

En relación con lo anterior, es muy importante analizar el régimen constitucional local. En efecto, dentro de las atribuciones del Congreso del Estado, en materia de Presupuesto Estatal, el artículo 63, fracción IX, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 63.- Corresponde al Congreso:

...

IX.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de publica utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al Gobernador del Estado y a los Secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada Secretaría.”

Como se observa de lo anterior, por disposición Constitucional es atribución exclusiva del Congreso del Estado modificar el proyecto de presupuesto de Egresos, una vez analizado y discutido, motivando y justificando los cambios realizados.

Esta facultad constitucional del Congreso del Estado, conferida para eventualmente modificar el presupuesto de egresos, no puede ser acotada, restringida o condicionada por una ley secundaria.

Relacionado con lo anterior, en el caso que nos ocupa, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, en su artículo 8, primero y segundo párrafos, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 8. La Fiscalía General, es un organismo autónomo del Estado, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía financiera, presupuestal, técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Contará con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto, determinar su organización interna y funcionamiento mediante el Reglamento Interno que emita. Podrá definir y ejercer en forma autónoma sus partidas presupuestales conforme al presupuesto aprobado, que deberán ser suficientes



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

para la atención de las funciones y adecuado cumplimiento de éstas conforme a lo establecido en esta Ley. El presupuesto de la Fiscalía General no podrá reducirse en términos reales al aprobado en el ejercicio inmediato anterior. Su ejecución seguirá los principios de transparencia y rendición de cuentas.”

De acuerdo con este precepto legal “El presupuesto de la Fiscalía General no podrá reducirse en términos reales al aprobado en el ejercicio inmediato anterior.”

Lo anterior si bien se inserta en el marco de la naturaleza de la Fiscalía General, como un organismo autónomo del Estado, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía financiera, presupuestal, técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, su interpretación y aplicación no puede ir más allá o contravenir la facultad constitucional que el Congreso del Estado tiene, conforme a la fracción IX del artículo 63 del texto constitucional local, antes citado, pues por su naturaleza es una norma jerárquicamente superior y a la cual deben ajustarse todas las leyes del Estado.

La facultad del Congreso del Estado para poder modificar el presupuesto de egresos, significa poder realizar alteraciones sobre el monto del presupuesto, y estas modificaciones sólo pueden realizarse, lógicamente, en aumento o disminución. Por lo tanto, es claro que el Congreso tiene facultad expresa para aumentar o disminuir el monto del presupuesto presentado ya sea de los poderes o de los órganos autónomos, como es el caso de la Fiscalía General.

Además del aspecto técnico constitucional señalado, desde la perspectiva de las finanzas públicas, no puede llegarse al extremo de una petrificación del presupuesto estatal con la sola posibilidad de ir incrementando su monto año con año. Esta interpretación aparte de contradecir las facultades constitucionales del Órgano Legislativo, resultaría ineficaz ya que implicaría la imposibilidad de adaptación del ejercicio de las finanzas públicas a las circunstancias económicas prevaecientes, a la atención prioritaria de situaciones extremas adversas de fuerza mayor y, además, a los distintos momentos históricos y a las necesidades de los propios poderes y órganos autónomos, ya que pueden existir razones sólidas y suficientes que justifiquen la realización de modificaciones en sus presupuestos, previo el análisis y discusión del H. Congreso del Estado.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Ahora bien, la facultad del Congreso debe ser ejercida en forma razonable y con criterios eminentemente técnicos; de ahí que la propia norma exija que la modificación que en su caso se realice, debe ser “motivando y justificando los cambios realizados”, con lo cual se garantiza y salvaguarda la autonomía financiera y presupuestal de los poderes y órganos autónomos de acuerdo a su naturaleza y en el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Por lo tanto, con la debida motivación y justificación de los cambios que realice el Congreso se mantiene un equilibrio entre el ejercicio de la facultad soberana del Congreso y el respeto a la autonomía de órganos y poderes.

En congruencia con lo antes dicho, la Ley de Egresos del Estado expresamente privilegia la aplicación de la misma sobre las disposiciones de otras leyes o reglamentos que entre otras cosas, condicionen o limiten las acciones de planeación, programación y presupuestación del gasto público estatal, como se indica claramente en su artículo 71, que establece lo siguiente:

“Artículo 71. Lo dispuesto en esta Ley prevalecerá sobre las disposiciones de otras leyes o reglamentos estatales que establezcan un destino específico a determinado rubro o sección presupuestal que sea parte integrante del ingreso o gasto público estatal, ya sea que fijen montos o porcentajes del Presupuesto o que condicionen o limiten las acciones de planeación, programación y presupuestación del gasto público estatal, conforme a lo dispuesto en la Ley de Administración Financiera para el Estado y la Ley de Planeación Estratégica del Estado.”

No obstante, la congruencia de interpretación que debe existir en la aplicación de la leyes, el texto actual del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado podría dar lugar a una interpretación aislada y literal que llegara a contradecir el texto constitucional y limitar o condicionar la facultad soberana del H. Congreso del Estado en ejercicio de sus facultades de analizar y discutir y en su caso modificar el Presupuesto de Egresos del Estado.

Por ello se plantea ante esa H. Legislatura una reforma al citado artículo 8 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, a fin de que su texto sea más congruente con la facultad soberana de ese H. Congreso.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Lo anterior a fin de que en lugar de que diga expresamente “no podrá reducirse”, (lo cual condiciona y limita el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso), se propone que señale “se procurará que no se reduzca” a fin de salvaguardar el equilibrio entre las atribuciones del Congreso por un lado y la autonomía de la Fiscalía General.

La reforma es necesaria, ya que si bien es cierto que actualmente una interpretación adecuada y complementaria, evitaría cualquier contradicción, se considera más viable proveer el texto legal necesario que evite sin lugar a dudas una interpretación restrictiva y contradictoria del citado precepto legal.

Por último, es importante precisar que la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018, si bien señala que deberá garantizarse la autonomía e independencia funcional y financiera de la Fiscalía General de la República, además de la suficiencia presupuestal para la instalación de la misma, no limita ni condiciona de manera alguna al Congreso de la Unión y en específico a la Cámara de Diputados para realizar el estudio y análisis libre del presupuesto de egresos de la federación, como se desprende de sus artículo 63 y séptimo transitorio, que señalan lo siguiente:

“Artículo 63. Del Presupuesto

La Fiscalía General de la República elaborará su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual será remitido al Secretario de Hacienda y Crédito Público, para su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se remita a la Cámara de Diputados.

En todo caso deberá garantizarse la autonomía e independencia funcional y financiera.”

“Transitorios

Séptimo. La Cámara de Diputados, tomando en cuenta el principio de austeridad, contemplará en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición, conforme a lo establecido en el Transitorio Décimo Segundo.”



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Como se observa de lo anterior, la reforma que ahora se plantea en esta iniciativa, es congruente con la legislación vigente a nivel federal en la materia, inclusive va más allá de la legislación federal al conservar expresamente el texto referente a procurar que no se reduzca en términos reales el presupuesto del año anterior, otorgando mayores garantías que la federal respecto de autonomía presupuestal de la Fiscalía estatal.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a esa H. Soberanía el siguiente proyecto de:

“Decreto Núm. ____

Artículo Único. Se reforma el artículo 8, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 8. ...

Contará con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto, determinar su organización interna y funcionamiento mediante el Reglamento Interno que emita. Podrá definir y ejercer en forma autónoma sus partidas presupuestales conforme al presupuesto aprobado, que deberán ser suficientes para la atención de las funciones y adecuado cumplimiento de éstas conforme a lo establecido en esta Ley. El presupuesto de la Fiscalía General se procurará que no se reduzca en términos reales respecto al aprobado en el ejercicio inmediato anterior, conforme al análisis que realice el Congreso del Estado. Su ejecución seguirá los principios de transparencia y rendición de cuentas.

...

...

I. a IV. ...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

TRANSITORIO

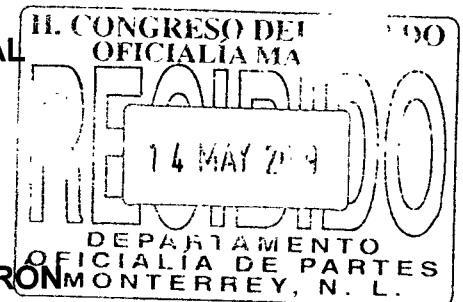
ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Atentamente,
Monterrey, N.L., a 10 de abril de 2019

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE NUEVO LEÓN



JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN



EL C. SECRETARIO GENERAL
DE GOBIERNO

MANUEL FLORENTINO
GONZÁLEZ FLORES

EL C. SECRETARIO DE FINANZAS Y
TESORERO GENERAL DEL ESTADO

CARLOS ALBERTO
GARZA IBARRA

LA PRESENTE HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE FECHA 10 DE ABRIL DE 2019.