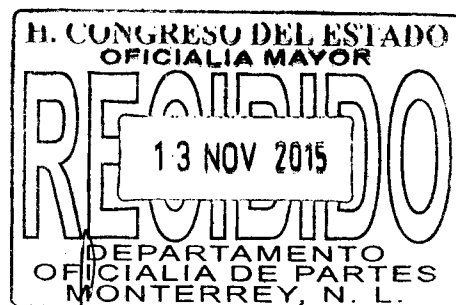




GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO



19:22 Hrs

**CC. DIPUTADOS QUE INTEGRAN LA LXXIV LEGISLATURA
CONSTITUCIONAL 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**, en ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 71, 81, 85 fracción XI, 88 y demás relativos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 2, 8, 18 fracciones I y II, 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; y 118, 119 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y en relación al oficio número 59-LXXIV-2015, de fecha 4 de noviembre de 2015, emitido por las CC. Diputadas Secretarías del H. Congreso del Estado, Alicia Maribel Villalón González y Leticia Marlene Benvenuti Villarreal, recibido en la Secretaría General de Gobierno, Unidad del Periódico Oficial del Estado, el día 6 de noviembre del mismo mes y año, mediante el cual remitieron al Ejecutivo del Estado para su publicación, el Decreto número 022 mediante el cual se expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León; por los motivos expuestos en el presente, en los términos establecidos en el citado artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, me permito **DEVOLVER A ESA H. LEGISLATURA EL MENCIONADO DECRETO 022, FORMULANDO LAS SIGUIENTES OBSERVACIONES:**

En primer término, consideramos oportuno citar la siguiente tesis:

"Época: Novena Época
Registro: 167267
Instancia: PRIMERA SALA
Tipo Tesis: Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Localización: Tomo XXIX, Mayo de 2009
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. LXXXVII/2009
Pág. 851

**DERECHO DE VETO. AL NO EXISTIR ALGÚN PRECEPTO
CONSTITUCIONAL QUE LÍMITE SU EJERCICIO EN CUANTO AL
CONTENIDO, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO PUEDE REALIZAR**



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

**LIBREMENTE SUS OBSERVACIONES A CUALQUIER PROYECTO DE LEY
O DECRETO.**

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de los primeros diez días contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.

PRIMERA SALA

Controversia constitucional 148/2008. Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. 11 de marzo de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco."

La devolución del Decreto 022 recibido, obedece a las consideraciones realizadas por parte del Poder Ejecutivo a mi cargo, vertidas en las siguientes:

OBSERVACIONES:

PRIMERO.- Estimamos que no es procedente la promulgación y, por consecuencia, se procede a su devolución al H. Congreso del Estado, en los términos establecidos en el artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, del Decreto número 022, mediante el cual se expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, debido a que no es congruente con las disposiciones del marco jurídico normativo vigente en la materia.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Efectivamente, la emisión del Decreto 022, carece de la debida motivación, dado que el Congreso del Estado no realizó un análisis previo del impacto financiero del contenido de la Ley de Coordinación Hacendaria aprobada.

Lo anterior dado que el Decreto por el que expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, establece en sus artículos 14, 17, 18, 28, 29 y 32, diversos conceptos de gasto público a cargo del Estado expresados en porcentajes, como se transcribe enseguida:

“Artículo 14.- De las participaciones federales que en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal reciba el Estado, corresponderán a los Municipios:

El 23% de los siguientes conceptos:

- 1.- *Participaciones Federales del Fondo General de Participaciones.*
- 2.- *Participaciones del Fondo de Fiscalización.*
- 3.- *Impuesto sobre Automóviles Nuevos.*
- 4.- *Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)*
- 5.- *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.*

Artículo 17.- La participación municipal del Impuesto Sobre Nómina será del 6.28% de la cantidad que efectivamente recaude el Estado por este concepto y se distribuirá entre los Municipios, de la siguiente forma:

Artículo 18.- El Ejecutivo del Estado participará a los Municipios de un 0.6 cuotas por concepto de los Derechos de Control Vehicular por cada vehículo que realice el pago según su domicilio registrado.

Artículo 28.- Se crea el Fondo de Desarrollo Municipal, cuyos recursos se aplicarán a proyectos de obra pública prioritarios a ser ejecutados por los Municipios y su distribución en dichos proyectos dependerá de la prioridad que establezcan los respectivos Ayuntamientos.

El monto total del Fondo de Desarrollo Municipal ascenderá al 2.3% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 29.- Las partidas de recursos del Fondo de Ultracrecimiento Municipal se fijarán cada año en la Ley de Egresos del Estado, misma que no será inferior al 0.8% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

Artículo 32.- El Gobierno del Estado constituirá el Fondo denominado Fondos Descentralizados. Esta aportación tendrá como destino la prestación de los servicios públicos de limpieza, alumbrado, seguridad pública y proyectos de infraestructura básica.

El Fondo se constituirá con un monto que no podrá ser menor al 1.9% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:

Como se desprende del texto de la Ley aprobada, el Congreso del Estado arbitrariamente establece conceptos específicos de gasto a cargo del Estado, sin considerar que actualmente las finanzas estatales pasan por una situación económica muy adversa, y sin realizar un análisis financiero de las mismas para proponer la contrapartida de ingreso correspondiente a fin de lograr el equilibrio presupuestal a que se refiere tanto al Constitución Política del Estado como la Ley de Administración financiera.

Efectivamente, sería contrario a derecho aceptar que el Congreso del Estado tiene facultades para establecer rubros o conceptos de gasto a cargo del Estado, ya que esto encuentra límites, tales como:

- a) El Presupuesto de Egresos del Estado debe estar contenido en la Ley de Egresos del Estado, con base en el principio de unidad, del cual se desprende que estará contenido en un solo cuerpo presupuestario.
- b) Debe existir equilibrio presupuestal, esto es que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo período, es decir, no se puede calcular más de lo que se tiene en el renglón de ingresos, ya que el presupuesto se elabora en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos que se estima recibir durante el ejercicio.
- c) Los ingresos están comprometidos completamente, es decir, los ingresos previstos en la Ley de Ingresos se encuentran destinados a cubrir el presupuesto de egresos, el cual prevé el gasto necesario



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

para el funcionamiento del Estado, dentro del cual se incluyen los tres Poderes con cada una de sus funciones: Legislativo, Ejecutivo y Judicial;

- d) La actuación del Congreso del Estado al pretender establecer indebidamente conceptos de gastos en una ley independiente del Presupuesto de Egresos, no puede estar por encima de las Leyes de Planeación Estratégica, de Ingresos y de la Ley de Administración Financiera del Estado.

Ahora bien, como es bien sabido, la base de las contribuciones (una de las fuentes principales de los Ingresos del Estado) encuentra su fundamento en el artículo 34, fracción IV de la Constitución Política del Estado, mismo que señala:

"Artículo 34.- Son obligaciones de los nuevoleonenses:

...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, inscribiéndose en las oficinas recaudadoras respectivas, manifestando el valor real de sus propiedades o la importancia de la profesión o giro de que subsisten;"

De ahí que debe de existir el debido equilibrio entre los conceptos de gasto e ingresos, toda vez que aquellos ingresos que se obtienen de las contribuciones cubiertas por los ciudadanos del Estado, deben destinarse al gasto público, por lo tanto, en todo caso debieron proponer al Ejecutivo fuentes de ingresos para incluir en la iniciativa de la Ley de Ingresos, en la que se incluyen las cantidades que el Estado pretende percibir y también el Congreso debió proponer al Ejecutivo los conceptos de gasto para efectos de la iniciativa del Presupuesto de Egresos, en el cual el Ejecutivo hace público los planes, programas y proyectos en que pretenden erogar las cantidades que reflejan el gasto público.

Resulta evidente que si se tiene una Ley de Ingresos, en la que se prevén determinadas cantidades y en una debida relación con el Presupuesto de Egresos



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

se prevé que determinada cantidad se gastará en alguna obra o proyecto en específico, incluyendo el gasto corriente, no se puede pretender modificar el mismo, mediante una ley diversa a la naturaleza de los ordenamientos antes mencionados.

A fin de respetar el equilibrio presupuestal, si el Congreso del Estado establece partidas de gasto a cargo del Estado, no es posible la modificación mediante esta Ley de Coordinación HHacendaria al Presupuesto de Egresos ni en determinadas partidas, ya que estas se encuentran previstas como gasto irreductible, es decir, son las erogaciones mínimas necesarias para el funcionamiento de la Administración Pública, es el gasto indispensable para cumplir con los compromisos ineludibles de gobierno, por lo que debió realizar un análisis de las finanzas públicas que justificara la emisión de esta Ley.

Lo anterior dado que los diversos conceptos de gasto son vitales para el ejercicio propio de la Administración Pública del Estado, en el ejercicio de acciones debidamente programadas, por lo que no pueden verse reducidos sin previo análisis y estudio de los órganos especializados del Ejecutivo, dado que esto generaría el entorpecimiento de los servicios y actividades propias de la Administración pública.

El Ejecutivo del Estado es quien establece los conceptos de gasto que deben estar contenidos en el Presupuesto de Egresos, derivados de los objetivos y programas de política social que persigue con la aplicación de los recursos y que definitivamente reflejan las prioridades del quehacer público, es decir, administra los recursos de acuerdo a las necesidades prioritarias de la sociedad, que son muchas y que cada vez la comunidad demanda, pero sólo se incluyen aquéllas más indispensables y necesarias para el funcionamiento de la Administración Pública y la prestación de servicios.

A mayor abundamiento, el Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y se reforman las leyes de Coordinación Fiscal, General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, presentada por el Ejecutivo Federal, en fecha 17 de agosto de 2015, robustece el argumento antes expuesto, ya que señala lo siguiente:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

“Artículo 8.- Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.”

De lo anterior se concluye que no puede existir un gasto si no hay un ingreso.

SEGUNDO.- La emisión de este Decreto contradice lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.”

Como se observa de lo anterior, por disposición constitucional, las Legislaturas de los Estados deben determinar anualmente las bases, monto y plazos con arreglo a los cuales deberán ser cubiertas las participaciones federales a los Municipios del Estado.

En esos términos, el Decreto 022, por el que se expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, contradice lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional antes mencionado, en razón a que mediante dicho Decreto el Congreso del Estado estableció las bases, montos, porcentajes y plazos para la distribución de las participaciones a los Municipios, en una Ley de vigencia indefinida y no con vigencia anual.

En efecto, en el artículo 1, de la citada Ley de Coordinación Hacendaria, establece lo siguiente:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto:

II.- Fijar las bases, montos, porcentajes y plazos para la distribución de las Participaciones y aportaciones que en Ingresos de carácter Federal y Estatal le correspondan a los Municipios, así como la vigilancia en el cálculo y su liquidación;”

Asimismo, en su artículo Primero Transitorio, la citada Ley de Coordinación Hacendaria, establece lo siguiente:

TRANSITORIOS

Primero.- La presente Ley entrará en vigor el 01 de enero de 2016.”

Como se observa de lo antes transcrito el Decreto aprobado únicamente señala la fecha de su entrada en vigor, (el 01 de enero de 2016), sin señalar la fecha de terminación de su vigencia, por lo que se desprende que se trata de una Ley de vigencia indefinida.

Por lo tanto, al **no establecer el principio de anualidad**, para fijar las bases, montos, porcentajes y plazos para la distribución de las participaciones a los municipios, el Decreto en cuestión contradice lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- El proceso de emisión de este Decreto contradice disposiciones de orden constitucional al invadir facultades de Iniciativa que sólo pertenecen al Ejecutivo Estatal.

Lo anterior, dado que a través del Decreto 022 se expide una Ley de Coordinación Hacendaria que establece en sus artículos 14, 17, 18, 18, 28, 29 y 32, conceptos de gasto público que corresponden al Presupuesto de Egresos del Estado, el cual debe estar contenido en la iniciativa de Ley de Egresos del Estado, conforme al artículo 19, de la Ley de Administración Financiera para el Estado.

“ARTICULO 19.- El Presupuesto de Egresos del Estado contenido en la Ley de Egresos del Estado, incluirá los montos asignados a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, con excepción de sus entidades paraestatales, para su funcionamiento y el desarrollo de sus programas; señalándose además el monto de las transferencias y del servicio del



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

financiamiento crediticio, formulándose con base en los principios de equilibrio presupuestal, unidad, programación, anualidad, universalidad, especificación, claridad, uniformidad y publicación. Adicionalmente deberá cumplir con lo dispuesto en el Artículo 10 fracción IV de esta Ley.

En consecuencia, el presupuesto se elaborará en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo período; estará contenido en un solo cuerpo presupuestario, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser modificado en los términos de esta ley; se clasificará en programas; tendrá una vigencia de un año de calendario; amparará la totalidad del gasto público de las entidades a que se refiere el párrafo anterior; especificará los montos a ejercer en cada uno de los conceptos que lo integran; guardará un esquema que identifique el destino de los fondos públicos; se basará en el catálogo de partidas establecido para tal efecto, en cada uno de los programas y subprogramas y, una vez aprobado por el Congreso del Estado, a través de una Ley de Egresos, se publicará íntegramente en el Periódico Oficial del Estado.”

Al respecto, el artículo 85 de la Constitución Política del Estado, en su fracción XXI, reconoce la facultad expresa al Ejecutivo del Estado de presentar el Presupuesto de Egresos ante la Legislatura del Estado.

“ARTICULO 85.- Al Ejecutivo corresponde:

...

XXI.- Presentar a la Legislatura, a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo.”

Por lo tanto, la facultad de Iniciativa del Presupuesto de Egresos es exclusiva del Poder Ejecutivo.

Es decir, en la Ley de Egresos, no tiene iniciativa ningún ciudadano o autoridad distinta del Ejecutivo, tratándose de un procedimiento con regulación muy especial, por lo que en este caso constituye una violación Constitucional el hecho de que la Iniciativa del Decreto 022, para establecer conceptos de gasto público no haya sido presentada por el Ejecutivo Estatal.

Lo anterior es así, dado que el Poder Ejecutivo es el que conoce las necesidades y carencias que presenta el Estado, es el órgano que se encarga de recaudar los ingresos y de administrar, planear y ejecutar el gasto de los recursos propios del mismo.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

En esos términos, es objeto de observación el Decreto número 022 en el que se pretende establecer gasto público que no fue propuesto por el Ejecutivo Estatal, por contradecir directamente el texto Constitucional, y la División de Poderes, ya que no hay disposición constitucional que permita a los integrantes del Poder Legislativo presenten iniciativas de gasto público substituyéndose en el ejercicio de las facultades que sólo pueden ser ejercidas por el Poder Ejecutivo.

CUARTO.- La emisión de este Decreto contradice disposiciones de orden constitucional en materia de legalidad y competencia al excederse en las facultades que corresponden al Poder Legislativo, ya que el Congreso del Estado no tiene atribuciones para establecer o condicionar rubros, partidas o conceptos de gasto público, ni modificar el Presupuesto de Egresos de Estado.

Lo anterior, dado que el Decreto por el que expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, indebidamente establece conceptos de gasto público a cargo del Estado, determinadas en montos y destinos, lo cual debe ser materia del Presupuesto de Egresos contenido en la Ley de Egresos del Estado, cuya iniciativa corresponde exclusivamente presentar al Ejecutivo del Estado y de lo cual el Congreso del Estado solo tienen atribuciones para "examinar y aprobar".

En efecto, la fracción IX del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 63.- *Corresponde al Congreso:*

...

IX.- Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, estableciendo 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."

Asimismo, del artículo 85, fracción XXI, de la propia Constitución señala:

"ARTICULO 85.- *Al Ejecutivo corresponde:*



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

XXI.- Presentar a la Legislatura, a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto de egresos del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo.

El contenido del Presupuesto de Egresos del Estado, se advierte de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de Administración Financiera para el Estado, que establece lo siguiente:

“ARTICULO 19.- El Presupuesto de Egresos del Estado contenido en la Ley de Egresos del Estado, incluirá los montos asignados a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, con excepción de sus entidades paraestatales, para su funcionamiento y el desarrollo de sus programas; señalándose además el monto de las transferencias y del servicio del financiamiento crediticio, formulándose con base en los principios de equilibrio presupuestal, unidad, programación, anualidad, universalidad, especificación, claridad, uniformidad y publicación. Adicionalmente deberá cumplir con lo dispuesto en el Artículo 10 fracción IV de esta Ley.

En consecuencia, el presupuesto se elaborará en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo período; estará contenido en un solo cuerpo presupuestario, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser modificado en los términos de esta ley; se clasificará en programas; tendrá una vigencia de un año de calendario; amparará la totalidad del gasto público de las entidades a que se refiere el párrafo anterior; especificará los montos a ejercer en cada uno de los conceptos que lo integran; guardará un esquema que identifique el destino de los fondos públicos; se basará en el catálogo de partidas establecido para tal efecto, en cada uno de los programas y subprogramas y, una vez aprobado por el Congreso del Estado, a través de una Ley de Egresos, se publicará íntegramente en el Periódico Oficial del Estado.”

Ahora bien, el Decreto por el que expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, establece en sus artículos 14, 17, 18, 28, 29 y 32, diversos conceptos de gasto público a cargo del Estado expresados en porcentajes, como se transcribe enseguida:

“Artículo 14.- De las participaciones federales que en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal reciba el Estado, corresponderán a los Municipios:

El 23% de los siguientes conceptos:

- 1.- Participaciones Federales del Fondo General de Participaciones.*
- 2.- Participaciones del Fondo de Fiscalización.*
- 3.- Impuesto sobre Automóviles Nuevos.*
- 4.- Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)*



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

5.- *Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.*

Artículo 17.- La participación municipal del Impuesto Sobre Nómina será del 6.28% de la cantidad que efectivamente recaude el Estado por este concepto y se distribuirá entre los Municipios, de la siguiente forma:

Artículo 18.- El Ejecutivo del Estado participará a los Municipios de un 0.6 cuotas por concepto de los Derechos de Control Vehicular por cada vehículo que realice el pago según su domicilio registrado.

Artículo 28.- Se crea el Fondo de Desarrollo Municipal, cuyos recursos se aplicarán a proyectos de obra pública prioritarios a ser ejecutados por los Municipios y su distribución en dichos proyectos dependerá de la prioridad que establezcan los respectivos Ayuntamientos.

El monto total del Fondo de Desarrollo Municipal ascenderá al 2.3% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 29.- Las partidas de recursos del Fondo de Ultracrecimiento Municipal se fijarán cada año en la Ley de Egresos del Estado, misma que no será inferior al 0.8% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 32.- El Gobierno del Estado constituirá el Fondo denominado Fondos Descentralizados. Esta aportación tendrá como destino la prestación de los servicios públicos de limpia, alumbrado, seguridad pública y proyectos de infraestructura básica.

El Fondo se constituirá con un monto que no podrá ser menor al 1.9% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado en el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo a lo siguiente:

Como se observa de lo anterior, respecto del porcentaje actual que establece la vigente Ley de Egresos del Estado para el año 2015, se incrementa en forma gradual del 20% al 23% el porcentaje del gasto a cargo del Estado, en relación con los fondos de de participaciones que se distribuyen entre los municipios.

Asimismo, se establece un nuevo concepto de gasto a cargo del Estado equivalente al 6.28% de la cantidad que recaude el Estado por concepto de Impuesto Sobre Nóminas.



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

Igualmente establece en esta Ley otro concepto de gasto a cargo del Estado equivalente a 0.6 cuotas de los Derechos de Control Vehicular por cada vehículo que realice el pago.

De igual modo, se establece un gasto a cargo del Estado equivalente al 2.3% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, en el denominado Fondo de Desarrollo Municipal

Por otra parte, establece que fijará cada año en la Ley de Egresos del Estado, un gasto a cargo del Estado que no será inferior al 0.8% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, en el denominado Fondo de Ultracrecimiento Municipal.

Por último, obliga a constituir un Fondo por una cantidad que no podrá ser menor al 1.9% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, denominado Fondos Descentralizados.

Sin embargo, según los artículos 63, fracción IX y 85, fracción XXI, de la Constitución del Estado antes mencionados, el único poder facultado para proponer el Presupuesto de Egresos, en cuanto a la totalidad de rubros, partidas y conceptos de gasto, es el Poder Ejecutivo del Estado, señalándose que la función del Poder Legislativo se debe limitar a "examinar y aprobar" el Presupuesto de Egresos propuesto y de ningún modo puede "proponer" o "modificar" el contenido del documento presentado por el Ejecutivo del Estado.

Por lo tanto, existe violación constitucional por la falta de Iniciativa del Ejecutivo del Estado, para proponer estos rubros y conceptos de gasto, ya que el Congreso del Estado sólo puede examinar el Presupuesto de Egresos, sin que dicho análisis implique modificación ni propuesta alguna, ni mucho menos puede ejercer facultades que puedan estar por encima de la propia Constitución, ni de las Leyes que facultan al Poder Ejecutivo a llevar a cabo el Presupuesto de Egresos.

De lo anterior resulta evidente que el hecho de que la Constitución Política del Estado reconozca expresamente la facultad al Congreso del Estado de "examinar" el Presupuesto de Egresos, de ningún modo le reconoce la facultad de "modificar" dicho Presupuesto, ya que como hemos observado tales conceptos implican



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

cuestiones sumamente diferentes, que conllevan consecuencias totalmente diversas.

Mientras que el examen implica sólo una investigación, reconocimiento o estudio de algo, la modificación implica un cambio, una transformación, algo nuevo, por lo que claramente nos encontramos ante supuestos diversos.

Por lo tanto, constitucionalmente el Congreso del Estado no está facultado para hacer modificación alguna al Presupuesto de Egresos del Estado.

Así, las partidas y conceptos de gasto contenidas en el Decreto 22 que realiza el Legislativo, al ser propias del Presupuesto de Egresos resultan contrarias a la Constitución Local y atentan contra la estructura propia del Presupuesto pues lo que se pretende es alterar su contenido de forma por demás contraria al artículo 63, fracción IX de la Constitución Estatal, situación que no es permisible en un Estado de Derecho como el nuestro.

QUINTO.- La emisión de este Decreto contradice el principio de equilibrio presupuestal al proponer partidas de gasto sin la contrapartida del ingreso correspondiente.

Efectivamente, como se mencionó en el punto anterior, el Decreto aprobado establece diversos conceptos de gasto a cargo del Estado, conforme a los artículos, 14, 17, 18, 18, 28, 29 y 32, como se relaciona enseguida:

- Se incrementa del 20% al 23% el porcentaje del gasto a cargo del Estado, que actualmente se encuentra previsto en la Ley de Egresos del Estado, en relación con los fondos de participaciones que se distribuyen entre los municipios. (Artículo 14)
- Se establece un nuevo concepto de gasto a cargo del Estado equivalente al 6.28% de la cantidad que recaude el Estado por concepto de Impuesto Sobre Nóminas. (Artículo 17)



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

- Se establece el concepto de gasto a cargo del Estado equivalente a 0.6 cuotas de los Derechos de Control Vehicular por cada vehículo que realice el pago. (Artículo 18)
- Se establece el concepto de gasto a cargo del Estado equivalente al 2.3% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, en el denominado Fondo de Desarrollo Municipal. (Artículo 28)
- Se establece que el Congreso fijará cada año en la Ley de Egresos del Estado, un gasto a cargo del Estado que no será inferior al 0.8% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, en el denominado Fondo de Ultracrecimiento Municipal.
- Se obliga al Gobierno del Estado a constituir un Fondo por una cantidad que no podrá ser menor al 1.9% del monto de participaciones que efectivamente recaude el Estado, denominado Fondos Descentralizados.

Sin embargo, el Decreto en cuestión no establece la fuente adicional de ingresos de donde provendrán los recursos económicos para cubrir el gasto correspondiente, dado que se trata de gastos adicionales respecto del ejercicio anterior.

Al respecto, los artículos 19 y 23 de la Ley de Administración Financiera para el Estado, establecen los siguientes:

"ARTICULO 19.- El Presupuesto de Egresos del Estado contenido en la Ley de Egresos del Estado, incluirá los montos asignados a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo, con excepción de sus entidades paraestatales, para su funcionamiento y el desarrollo de sus programas; señalándose además el monto de las transferencias y del servicio del financiamiento crediticio, formulándose con base en los principios de equilibrio presupuestal, unidad, programación, anualidad, universalidad, especificación, claridad, uniformidad y publicación. Adicionalmente deberá cumplir con lo dispuesto en el Artículo 10 fracción IV de esta Ley.

En consecuencia, el presupuesto se elaborará en función a que los egresos sean equivalentes a los ingresos factibles de ser percibidos en el mismo período; estará contenido en un solo cuerpo presupuestario, sin perjuicio de que posteriormente pueda ser modificado en los términos de esta ley; se clasificará en programas; tendrá una vigencia de un año de calendario; amparará la totalidad del gasto público de las entidades a que se



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

refiere el párrafo anterior; especificará los montos a ejercer en cada uno de los conceptos que lo integran; guardará un esquema que identifique el destino de los fondos públicos; se basará en el catálogo de partidas establecido para tal efecto, en cada uno de los programas y subprogramas y, una vez aprobado por el Congreso del Estado, a través de una Ley de Egresos, se publicará íntegramente en el Periódico Oficial del Estado.”

“Artículo 23.- A toda iniciativa o proposición por parte de los Diputados integrantes del Congreso, de modificación de partidas al Presupuesto de Egresos contenido en la Iniciativa de Ley de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, con la información necesaria para su análisis, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.”

Por lo tanto, independientemente de que ha resultado clara la violación constitucional, al pretender una iniciativa de parte de los Diputados, sin que haya existido ninguna propuesta del Ejecutivo sobre los conceptos de gasto que son propios del Presupuesto de Egresos; a esa violación se añade el hecho de que los Diputados no propusieron las modificaciones al Ejecutivo para su evaluación, aunado a que no propusieron la iniciativa de nuevas fuentes de ingresos necesarias para cubrir los conceptos de egreso aprobados que implican mayores gastos.

En efecto, el Congreso está obligado a proponer al Ejecutivo la modificación de los ingresos que percibirá el Estado, a fin de que el Ejecutivo, previo análisis de viabilidad, incluya la propuesta en una Iniciativa el proyecto del Presupuesto de Egresos, que podrá ser examinado y aprobado por el Congreso, ya que el mismo debe proponer los ingresos equivalentes al gasto que pretende establecer, a través de la creación de nuevas fuentes de recaudación o del incremento de las tasas y tarifas de las contribuciones existentes, necesarias para cubrir el gasto propuesto por ese H. Congreso, en la citada Ley de Coordinación Hacendaria.

Como puede verse, si las disposiciones aprobadas mediante la Ley de Coordinación Hacendaria implican un decremento en el presupuesto de egresos, a fin de mantener el debido equilibrio presupuestal, le corresponde al H. Congreso del Estado, a partir de un análisis o examen de las modificaciones y adiciones que se pretende al Presupuesto, mediante la Ley aprobada, solicitar que se apliquen nuevas fuentes de ingresos al Ejecutivo del Estado para la propuesta a esa Legislatura y de esta forma cubrir el presupuesto que en su consideración se



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

necesita para cubrir las necesidades que han sido establecidas en cada una de las disposiciones citadas del Decreto objeto de observación.

SEXTO.- En el presente caso, al emitir el Decreto 022 antes referido, el Congreso del Estado transgredió los principios de división de poderes y supremacía constitucional que establecen los artículos 30, 63, fracción IX, 85, fracción X, 87, segundo párrafo y 153 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

La facultad del Congreso del Estado para examinar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Estado, que señala el artículo 63, fracción IX, de la Constitución Estatal, no comprende la posibilidad de substituirse en la función administrativa, en materia de gasto público, por las razones siguientes:

De conformidad con los artículos 81, 85 y 87, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la función administrativa o de gobierno le compete al Gobernador del Estado, a través de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Estado.

Lo anterior, dado que el Decreto 022 aprobado, en sus artículos 14, 17, 18, 18, 28, 29 y 32, establece diversos conceptos de egreso a cargo del Estado, que deben corresponder a labores y acciones de programación y presupuestación del gasto público estatal, que en todo caso constituyen una función administrativa del Ejecutivo y sus dependencias, de acuerdo a los artículos 14 y 15 de la Ley de Administración Financiera para el Estado, que establecen lo siguiente:

"ARTICULO 14.- La programación del gasto público estatal, incluyendo al de los organismos descentralizados y fideicomisos, se basará en las políticas, directrices y planes de desarrollo económico y social que se formulen por el Poder Ejecutivo del Estado, con sujeción a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley de Egresos y en la demás legislación aplicable en la materia.

ARTICULO 15.- En la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público, las dependencias, organismos descentralizados y fideicomisos, deberán aplicar los principios de transparencia, rendición de cuentas, austeridad, optimización, racionalización, disciplina y eficientización de los recursos, estableciendo prioridad al gasto social y de inversión para realizar obras y prestar servicios públicos de beneficio a la comunidad, procurando optimizar, en la medida de lo posible, el gasto de administración."



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

Por lo tanto, las propuestas de gasto público sólo pueden basarse en las políticas, directrices y planes de desarrollo económico y social que se formulen por el Poder Ejecutivo del Estado, lo cual no ocurrió en el caso de los gastos que se establecen en los artículos 14, 17, 18, 18, 28, 29 y 32, de la Ley de Coordinación Hacendaria expedida mediante el Decreto 022

No hay fundamento constitucional que permita al Congreso del Estado ejercer la función administrativa, afectando el ámbito de competencia del Ejecutivo, dado que el Congreso del Estado no posee atribuciones constitucionales para emitir actos concernientes al desenvolvimiento de la Administración Pública del Estado, la que de conformidad con el artículo 87, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado es competencia del Ejecutivo.

De la lectura del artículo 63, fracción IX, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, es posible concluir que el examen y aprobación del Presupuesto de Egresos no es una excepción al principio de separación de funciones, de tal suerte que autorice al Congreso del Estado para ejercer la función administrativa, a efecto de realizar propuestas y establece conceptos, partidas y rubros de gasto, propios del Presupuesto de Egresos, y sin que haya sido presentada iniciativa alguna por el Ejecutivo a mi cargo.

Aunque el Presupuesto de Egresos del Estado se considere como acto materialmente administrativo, tal consideración tendría sustento únicamente en cuanto a que, en esencia, constituye un acto de aplicación de la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, que no cumple con las características inherentes a las normas generales, como las de generalidad, abstracción e impersonalidad, pero ello no implica que el Congreso del Estado, se encuentre facultado para substituirse en la función administrativa que corresponde al Poder Ejecutivo, y pretenda proponer y fijar gastos propios de dicho Presupuesto en un ordenamiento distinto, como es la Ley de Coordinación Hacendaria.

La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que el Congreso del Estado no está facultado para ejecutar, pues la distinción entre la autorización para gastar y la ejecución misma del gasto es un principio constitucional que



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

La función administrativa exige la aplicación de diversas leyes que el Congreso del Estado no está facultado para ejecutar, pues la distinción entre la autorización para gastar y la ejecución misma del gasto es un principio constitucional que garantiza el equilibrio de poderes, impidiendo decisiones arbitrarias, caprichosas o, incluso, partidistas.

El ejercicio de la función administrativa implica la obligación para la Administración Pública de ejercerla cumpliendo las normas y los procedimientos previstos en las leyes administrativas, leyes que siguen un proceso Legislativo y que en el caso del presupuesto, esas leyes reglamentan la Constitución, pero no pueden ir más allá de la misma.

Estos ordenamientos legales son a efecto de satisfacer las necesidades de la comunidad que tiendan a mejorar el nivel de la vida de los particulares a través de la prestación de servicios públicos en general, así como las necesidades internas que requiere el funcionamiento de las entidades públicas, además de proporcionar y mantener la infraestructura pública del Estado.

Por lo tanto, se desprende que proponer y establecer conceptos de gastos propios del Presupuesto de Egresos no es competencia del Congreso del Estado, en primer lugar, porque constitucionalmente están reservados al ámbito del Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, porque el órgano legislativo, evidentemente no cuenta con los elementos humanos y técnicos indispensables para ello, de tal forma que el Congreso del Estado pretende substituirse en las facultades del Ejecutivo al proponer y fijar rubros y conceptos de gasto público que en todo caso debe integrar el Presupuesto de Egresos, previa iniciativa del Ejecutivo.

En los términos expuestos, el Poder Ejecutivo a mi cargo considera que el Decreto 022, mencionado no puede ser publicado ni entrar en vigor, ante la falta de sustento constitucional del mismo.

Y en todo caso debe plantearse la propuesta en materia de gasto público al Ejecutivo Estatal para que una vez analizadas y evaluadas en los términos de la estimación de ingresos y egresos vigentes sea considerada su inclusión en la Iniciativa de Ley de Egresos para el año 2016, en caso de que se considere viable,



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

para que luego sean aprobadas en su caso por ese H. Congreso en los términos propuestos.

Lo anterior, ya que la iniciativa que contendría el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 presentaría los programas en los que esta Administración ejercería los egresos estatales destinadas al gasto público, el cual debe conceptualizarse de conformidad al Plan Estatal de Desarrollo y al cumplimiento del fin más elemental, que es el servicio a la comunidad a través de un Gobierno Ciudadano para la sociedad nuevoleonesa.

SÉPTIMO.- La emisión de este Decreto carece de un fundamento o justificación constitucional dado que en ninguna de las fracciones del artículo 63 de la Constitución Política del Estado faculta al Congreso del Estado a legislar en materia de "Coordinación Fiscal" con los municipios, asimismo tampoco se advierte facultad alguna que justifique contar con un "Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria", en la que se establecen "Participaciones Estatales", sin que exista alguna adhesión de los Municipios en los que aporten sus potestades tributarias o sus contribuciones municipales a cambio de recibir dichas participaciones.

En efecto la Ley de Coordinación Hacendaria aprobada, establece lo siguiente:

*"CAPÍTULO SEGUNDO
DE LAS PARTICIPACIONES ESTATALES*

Artículo 17.- La participación municipal del Impuesto Sobre Nómina será del 6.28% de la cantidad que efectivamente recaude el Estado por este concepto y se distribuirá entre los Municipios, de la siguiente forma:

....

Artículo 18.- El Ejecutivo del Estado participará a los Municipios de un 0.6 cuotas por concepto de los Derechos de Control Vehicular por cada vehículo que realice el pago según su domicilio registrado.

..."



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

Al respecto es importante resaltar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se creó mediante la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978.

En la Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se señaló:

"La circunstancia de que los textos constitucionales no delimiten campos impositivos federales, estatales y municipales determina que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación..."

Como sabemos la concurrencia fiscal está permitida en nuestra Constitución. Lo anterior no impide, sino que por el contrario, supone que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con prudencia necesaria para no superponer gravámenes a la población contribuyente.

La adhesión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en la citada Ley de Coordinación Fiscal fue la solución a la doble o múltiple tributación, al establecer por un lado las participaciones que compensen el ingreso local suspendido y por otro obligando a los gobiernos de los Estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones ajustaran su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto al Valor agregado y la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y para el caso de coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmuebles, a la Ley Federal Sobre Adquisición De Inmuebles.

El Estado de Nuevo León se encuentra adherido a partir de 1979, mediante Convenio de Adhesión publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de diciembre de 1978. Para ello Nuevo León debió transmitir algunas de sus potestades, en materia de contribuciones estatales y municipales a través del Congreso Estatal, a cambio de obtener participaciones sobre los ingresos federales, las cuales se distribuyen a los Municipios.

De acuerdo con lo anterior, la "Coordinación Fiscal" implica que los gobiernos de diversos órdenes se ponen de acuerdo sobre la forma de ejercer sus facultades tributarias y compartir el resultado. Así aconteció con la Ley de Coordinación Fiscal Federal.



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

En el presente caso, se establece un "Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria" sin justificación o fundamento alguno, ya que los municipios no están aportando sus fuentes de ingresos a la coordinación, sino que se convierten en simples receptores pasivos de transferencias del estado, por lo que no se trata de una "coordinación" sino de cargas unilaterales que se le imponen al Gobierno del Estado sin que fuentes adicionales de ingresos en contrapartida, lo cual no tienen fundamento jurídico o financiero alguno.

Adicionalmente en el artículo 3° de la vigente Ley de Egresos del Estado, en lo que respecta a la "participación" del 0.6 cuotas por vehículo registrado, antes mencionado, actualmente se establece como incentivo de colaboración y en el caso de la ley aprobada no se señala obligación alguna a cargo del Municipio a cambio de recibir dicha cantidad, lo cual evidencia que no es un "sistema de coordinación hacendaria".

ARTÍCULO 3°.- Durante el año 2015, los municipios que coadyuven con el Instituto de Control Vehicular del Estado para la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones en materia de control vehicular, percibirán por concepto de incentivos el equivalente a 0.6 cuotas por vehículo registrado dentro de su jurisdicción, respecto de los cuales se cubran los derechos establecidos en el artículo 276, fracción XIII, inciso a), de la Ley de Hacienda del Estado.

OCTAVO.- El Decreto que se observa, transgrede lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política del Estado, en razón de que el Decreto prevé que serán los miembros de la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, los que elijan a los municipios que formarán parte de la Comisión Estatal Permanente de Funcionarios Fiscales y no ellos entre sí, violando de esta forma la autonomía municipal, prevista en dicho ordenamiento jurídico.

Al efecto el artículo 118 de la Constitución Política del Estado señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 118.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.”

En el Decreto que crea la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, sobre el tema particular prevé lo siguiente:

“Artículo 7.- La Reunión tendrá las siguientes facultades:

...

III. Elegir a los Municipios que representen a los grupos 1 y 2, que establece el artículo 9, en la Comisión.”

TRANSITORIOS

Segundo.- A más tardar durante el mes de febrero del año 2016 deberán de constituirse la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales y la Comisión Estatal Permanente de Funcionarios Fiscales, que establece la presente Ley, a convocatoria del Secretario.

Para la constitución de la Comisión por única vez el Secretario hará la designación de los tres Municipios que representarán a los grupos 1 y 2 referidos en el artículo 8° de la presente Ley.”

Como puede observarse este artículo trasgrede el principio de autonomía municipal al delegar la facultad de decisión sobre cuáles Municipios deben ser miembros de la Comisión Permanente en los miembros de la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales y en el titular de una dependencia estatal, ya que la elección debe recaer entre los propios municipios de acuerdo a su autonomía.

NOVENO.- El Decreto que se observa, transgrede lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Política del Estado, en razón de que el Decreto organismos con facultades que los colocan como autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.

Al efecto el artículo 118 de la Constitución Política del Estado señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 118.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

*Ayuntamiento de manera exclusiva **y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.***

En el Decreto que crea la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, en sus artículos 4, 7, fracción VII y 8, fracción VI, sobre el tema particular prevé lo siguiente:

“Artículo 4.- El Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría y los Municipios, por medio de sus Tesoreros Municipales participarán en la organización, desarrollo, vigilancia y evaluación del Sistema, a través de:

I.- La Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales; y

II.- La Comisión Estatal Permanente de Funcionarios Fiscales.”

“Artículo 7.- La Reunión tendrá las siguientes facultades:

VII.- Resolver con respecto a diferencias que se den en relación al cumplimiento de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que se celebren entre el Estado y los Municipios, previo análisis y opinión de la Comisión; y”

“Artículo 8.- La Comisión tendrá por objeto vigilar de manera permanente que la distribución de las Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales, que corresponden a los Municipios, se ajusten a las bases, montos y plazos que esta Ley establece, así como realizar los estudios y análisis que coadyuven al funcionamiento eficiente del Sistema, para ello tendrá las siguientes facultades:

VI.- Colaborar en la solución de controversias entre los Municipios y el Estado, en materia de competencias tributarias, Coordinación Hacendaria, Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales que corresponden a los Municipios;”

Como puede observarse, las facultades para resolver diferencias y solucionar controversias entre los Municipios y el Estado, coloca a estos organismos como autoridades intermedias entre ambas instancias, lo cual se encuentra prohibido por el artículo 118 de la Constitución Estatal, resultando en una violación constitucional en la emisión del Decreto 022 mencionado.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

DÉCIMO.- La emisión del Decreto en cuestión, además de las violaciones constitucionales antes señaladas, vulnera compromisos contractuales establecidos en el Convenio de Reestructuración de fecha 7 de Julio de 2013 suscrito por el Gobierno del Estado y sus acreedores bancarios, mismo que fue aprobado por el Congreso del Estado, mediante Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2012; entre cuyas estipulaciones se encuentra la siguiente (Cláusula Seis):

“6.16 Participaciones Municipales. Salvo en el caso de que la Ley de Coordinación Fiscal Federal (o cualquier otro ordenamiento federal que sustituya a dicha Ley) así lo establezca, el Estado no podrá entregar u otorgar a sus Municipios un porcentaje de participaciones superior al 20% (veinte por ciento) del Fondo General de Participaciones recibidas por el Estado bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal...”

En estas condiciones, aprobar un aumento al porcentaje de participaciones a los municipios sería una violación frontal de una obligación explícita contraída por el Ejecutivo del Estado con la aprobación del H. Congreso del Estado y causaría una reducción drástica de la calificación crediticia del Estado o en un extremo grave la inmediata aceleración de todos los pagos reestructurados, es decir, del reclamo del pago total de la deuda pública registrada por parte del Estado, lo que conllevaría a un desembolso financiero no previsto por parte del Estado, con la consecuencia de un desequilibrio financiero muy grave para las finanzas estatales.

A mayor abundamiento, la emisión del Decreto en cuestión dificulta la estrategia del Estado para enfrentar la crisis financiera actual, por lo que el gobierno hace esfuerzos por llegar a un nuevo acuerdo con sus acreedores bancarios a fin de extender los plazos y bajar las tasas. Sin embargo, la baja en las tasas está sujeta a que se tengan buenas calificaciones crediticias que indiquen una disminución en riesgos, y las calificaciones tienden a deteriorarse cuando se reducen los ingresos a futuro y se incrementan las cargas. La conexión entre calificaciones y reestructura se evidencia en el mencionado convenio de reestructura del 2013, con disposiciones como la siguiente:

“6.3 Calificación Crediticia. (a) El Adeudo Total deberá haber recibido una calificación crediticia otorgada por al menos dos de las Agencias Calificadoras, a más tardar a los 60 días siguientes a la Fecha de Cierre y el Estado deberá haber entregado al Acreditante un



**GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO**

original o copia certificada de los documentos en los que consten tales calificaciones crediticias. (b) El Adeudo Total deberá de mantener durante toda su vigencia una calificación crediticia de por lo menos BBB+ (o su equivalente) en la escala nacional otorgada por al menos dos de las Agencias Calificadoras."

Una baja en la calificación crediticia podría tener consecuencias graves para las finanzas estatales, tanto en los términos actuales, como en caso de una posible reestructuración.

DÉCIMO PRIMERO.- El Decreto número 22 resulta en violación a la Ley de Coordinación Fiscal, ya que en los artículos 28, 29 y 32, se señala que los Fondos a que dichos artículos se refieren se conformarán con cierto porcentaje de las participaciones que correspondan al Estado, es decir, adicional a lo previsto en el artículo 14 de la Ley que se observa, se pretende que del Fondo General de Participaciones y demás conceptos participables se creen Fondos Municipales, esquema que no se encuentra previsto en la referida Ley de Coordinación Fiscal, lo cual conllevaría que el porcentaje de las participaciones que efectivamente son participables para el Estado, al Municipio se le entregaría un 34.88%, lo que no solo va en contra del esquema previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, sino que altera el equilibrio de las finanzas estatales.

Derivado de lo anterior el Decreto 022, mediante el cual se expide la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León, no está encuadrado en el marco normativo constitucional y legal vigente, lo cual impide que se puedan cumplir los objetivos que la misma plantea.

DÉCIMO SEGUNDO.- La emisión del decreto 022 contradice disposiciones legales federales, en específico lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

En efecto, dicho Decreto en sus artículos 12, último párrafo, y 22, señala lo siguiente:

"La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades se actualicen por inflación conforme al procedimiento previsto en el Artículo 18 Bis del Código Fiscal del Estado, dividiendo el último Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el INEGI entre el citado Índice correspondiente al duodécimo mes anterior



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

al índice que se utiliza como dividendo (sic) y a que se causen a cargo del Estado, intereses a la tasa de recargos que se establezcan anualmente para el pago a plazo de impuestos del Estado.”

“Artículo 22.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, entregará a los Municipios, las cantidades que les correspondan por concepto del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal dentro de los 5 días hábiles siguientes a aquel en que el Estado las reciba, las que deberán entregarse en efectivo; pudiendo realizarse también, mediante cheque nominativo o mediante depósito bancario o transferencia electrónica de fondos, sin condicionamiento alguno, salvo lo previsto en el Artículo 26 de esta Ley; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que se establece en las normativas aplicables para los casos de pagos a plazos de contribuciones”.

Como se observa de la transcripción anterior, este ordenamiento prevé la causación de recargos de naturaleza estatal, respecto de participaciones que son de naturaleza federal, respecta de las cuales ya está prevista la causación de recargos federales, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación fiscal, que a la letra establece lo siguiente:

“La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.”

La tasa de recargos a que se refiere este artículo, actualmente se encuentra prevista en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que no es procedente establecer recargos estatales por dicho concepto.

DÉCIMO TERCERO.- La emisión del decreto 022 contradice disposiciones legales federales, en específico lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto a la pretensión de regular Aportaciones Federales, que no tienen carácter de ingresos propios y están sujetas a la citada Ley Federal.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Efectivamente, en la Ley de Coordinación Hacendaria aprobada, en sus artículos 2, fracción II, 7, fracción IV, 8, fracciones III, y 12, párrafos primero y segundo, establecen lo siguiente:

“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

II.- Aportaciones Federales: Fondos de Aportaciones Federales transferidos por la Federación al Estado y a los Municipios;”

“Artículo 7.- La Reunión tendrá las siguientes facultades:

IV. Evaluar el comportamiento de las Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales que se distribuyan entre los Municipios, la aplicación de la legislación fiscal y administrativa y la evolución recaudatoria de los Municipios.”

“Artículo 8.- La Comisión tendrá por objeto vigilar de manera permanente que la distribución de las Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales, que corresponden a los Municipios, se ajusten a las bases, montos y plazos que esta Ley establece, así como realizar los estudios y análisis que coadyuven al funcionamiento eficiente del Sistema, para ello tendrá las siguientes facultades:

III.- Estudiar los mecanismos y fórmulas de distribución de las Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales, buscando siempre que se cumplan los criterios de equidad y proporcionalidad establecidos en las normatividad aplicable;

VI.- Colaborar en la solución de controversias entre los Municipios y el Estado, en materia de competencias tributarias, Coordinación Hacendaria, Participaciones y Aportaciones en Ingresos Federales y Estatales que corresponden a los Municipios;”

“Artículo 12.- El Estado y los Municipios podrán celebrar convenios de coordinación en materia de recaudación y administración de participaciones y aportaciones federales y estatales que correspondan a estos últimos.

En los convenios a que se refiere este artículo se establecerán los ingresos de que se trate, facultades, derechos y obligaciones que les correspondan, así como las estipulaciones para su terminación y las sanciones por incumplimiento y se fijarán los incentivos que se recibirán por las actividades de administración de participaciones y aportaciones federales. Dichos convenios se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y surtirán sus efectos a partir del día siguiente o en las fechas que en el propio convenio se establezcan.”



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25, establece lo siguiente lo siguiente:

*“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, **condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:***

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;*
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.*
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y*
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.*

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

Como se desprende de este artículo, en la citada Ley Federal se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha Ley, señalando qué fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo correspondiente de la misma Ley.

Por lo tanto, es claro que las aportaciones federales no pueden ser objeto de regulación por parte de las legislaturas locales, dado que su reglamentación está sujeta a una Ley de naturaleza federal, por lo que la Ley de Coordinación Hacendaria aprobada, invade la esfera de competencia federal y contradice la ley de Coordinación fiscal, ya que mediante los artículos 2, fracción II, 7, fracción IV, 8, fracciones III, y 12, párrafos primero y segundo, pretende regular las



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

Aportaciones en Ingresos Federales, definirlos y crear órganos de naturaleza estatal para evaluar su comportamiento, para vigilar que se ajusten a bases, montos y plazos que la ley local establece, para buscar que cumplan criterios de equidad y proporcionalidad o para solución de controversias entre los Municipios y el Estado respecto de dichas aportaciones federales, pretendiendo además regular la celebración de convenios de coordinación en materia de recaudación y administración de aportaciones federales y fijar incentivos sobre dichas aportaciones.

Lo anterior invade la esfera de atribuciones de la Federación ya que se trata de recursos federales que tienen su propia regulación en la Ley de Coordinación Fiscal.

DÉCIMO CUARTO.- La emisión del decreto 022 es motivo de observación además por las siguientes razones:

- Establece indebidamente cantidades de gasto para sostenimiento de entidades que no tiene carácter técnico, sino que se trata de una junta o Consejo, de lo cual no encuentra fundamentación ni motivación alguna para contar con aplicación de presupuesto para su funcionamiento.

Efectivamente el artículo 7, fracción VI, de la ley de Coordinación aprobada establece lo siguiente:

“Artículo 7.- La Reunión tendrá las siguientes facultades:

VI.- Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deben cubrir el Estado y los Municipios, para el sostenimiento de los órganos señalados en este Capítulo; siendo la aportación del Estado de por lo menos el 50 % y el monto restante será cubierto por los Municipios en términos del coeficiente de participación del Fondo General de Participaciones del año fiscal previo;”

- En su artículo 1, señala un “Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León y sus Municipios”. No obstante, no se define en ninguna parte de la Ley, en qué consiste este “Sistema”, ya que solo se establece la normatividad aplicable a ese “Sistema”.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

- En el artículo 2, fracción XII, se refiere al término "Sistema", como "*Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.*" Sin embargo, no coincide con el título que se le da en el artículo 1, fracción I "*Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León y sus Municipios*"
- En el artículo 13, autoriza al Ejecutivo del Estado a celebrar convenios de colaboración administrativa con los municipios, en las materias que se enlistan en la misma.

Sin embargo, en materia de participaciones y aportaciones federales, sólo puede realizarse convenios de coordinación en aquellas materias que la propia Federación así lo establezca.

- En el artículo 14, inciso A, numeral 2, establece la distribución de "*Participaciones del Fondo de Fiscalización*". No obstante, en los términos del artículo 4° de la ley de Coordinación Fiscal debe ser "*Fondo de Fiscalización y Recaudación*".
- El artículo 14, inciso A, no se establece la totalidad de los fondos que establece la Ley de Coordinación Fiscal, dado que no se señala el "*Fondo de Extracción de Hidrocarburos*", que se señal en el Art. 4°.- B de la citada Ley.
- Fórmula incompleta para la distribución de los ingresos derivados de las cuotas de la venta final de gasolina y diesel, ya que el artículo 14, fracción II, de la Ley de Coordinación aprobada, se omitió definir el siguiente concepto:

"ΣMAE", el cual debe corresponder a la sumatoria del Monto Anual Estimado de los municipios del Estado.
- En el artículo 15, se establece que la recepción directa de las participaciones federales se recibirán correspondientes al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten. Sin embargo, el primero de los casos no se establece una



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO

entrega directa dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, y el segundo solo establece a los municipios fronterizos.

- En el artículo 16, se establece lo siguiente:

“Artículo 16.- Los Municipios participarán de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.”

Sin embargo, no existe una “Sección Tercera” en el Capítulo VI del Título IV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente.

- En el artículo 21, párrafo tercero, se refiere “...los cálculos mencionados en los tres párrafos anteriores...”. Sin embargo no existen “tres párrafos” que antecedan a esa redacción.
- Esta Ley no establece un esquema de compensación de adeudos recíprocos entre el Estado y los municipios, tal y como lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.

En estos términos, la reforma que se pretende mediante el Decreto 022 referido, no resulta viable atendiendo a las consideraciones referidas anteriormente, y por lo tanto a ese H. Congreso se solicita lo siguiente:

ÚNICO: Se tenga al Ejecutivo a mi cargo por devolviendo a esa H. Legislatura el mencionado Decreto número 022, de fecha 04 de noviembre de 2015, con sus respectivas observaciones, y considerando los argumentos expuestos, se proceda conforme al procedimiento previsto por los artículos 71 y 85 fracción XI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 118 y 119 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN
PODER EJECUTIVO



19:22 HRS

Atentamente,
Monterrey, N.L., a 13 de noviembre de 2015

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

JAIME HELIODORO RODRÍGUEZ CALDERÓN *B*

EL C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

EL C. SECRETARIO DE FINANZAS Y
TESORERO GENERAL DEL ESTADO

MANUEL FLORENTINO GONZALEZ FLORES

CARLOS ALBERTO GARZA IBARRA *Cd*

La presente hoja de firmas corresponde a las observaciones al Decreto 022 aprobado por el Congreso del Estado en fecha 04 de noviembre de 2015.