

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 22 de octubre del 2013, el expediente número **8177/LXXIII** que contiene escrito signado por los C.C. Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional por la LXXIII Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León mediante el cual proponen reforma a la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León.

ANTECEDENTES

Refieren los promoventes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 109 fracción III, establece una de las premisas de la sanción a los servidores públicos que incurrieren en responsabilidad, precisa la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con independencia de las responsabilidades civiles, económicas o penales que resultaren de su actuación legal.

Destacan que el legislador local determinó todo un régimen local de responsabilidades en los que se incorporó supuestos de responsabilidad de

diversa naturaleza, destacando los relativos al ejercicio de los recursos públicos a su cargo, a cuyo efecto el artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León previene en sus primeras fracciones, las cuales están directamente relacionadas con la planeación, control y ejercicio presupuestario, es decir, atañen directamente a las capacidades programáticas del ejercicio del presupuesto y a las posibilidades reales de su aplicación.

Indican que corresponde al ejecutivo del estado la elaboración del presupuesto y el legislador proveerá lo conducente, confirmando el equilibrio de los proyectos de presupuestos, considerando una parte, que los ingresos sean suficientes para cubrir las necesidades del Estado y que los montos programados para las erogaciones propias de las funciones administrativas sean razonables y estén en consistencia con la realidad económica de la propia entidad, sin que pueda el Ejecutivo realizar erogación alguna que no se encuentre autorizada en ley o decreto expedido por el Congreso.

Por último, manifiestan que la responsabilidad en el ejercicio del gasto no se constriñe a la determinación, programación y ejercicio, sino que a la luz de los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y economía, alcanza a

exigirse del ejecutor del mismo una sujeción prolija a los límites económicos disponibles, una de los objetivos de la responsabilidad presupuestaria.

Una vez señalado lo anterior y con fundamento en el Artículo 47, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y de manera posterior al análisis de la fundamentación y motivación presentada por el promovente de este asunto, quienes integramos la Comisión de Hacienda del Estado ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen las siguientes:

CONSIDERACIONES

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

El artículo 46 de la Constitución Local en armonía con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León señala que cada Legislatura estará compuesta por Diputados, en quienes recae la

representatividad ciudadana conforme lo define el artículo 158 y 159 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

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

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

La sostenibilidad se refiere al equilibrio que deben guardar los ingresos y los gastos en un período de tiempo. Por eso se afirma que la administración de las finanzas públicas es sostenible siempre y cuando se evite que las generaciones futuras paguen el dispendio de las generaciones actuales. Y ello sucede cuando los ingresos recurrentes del gobierno, es decir, los ingresos regulares, estables y relativamente permanentes son suficientes

para cubrir sus gastos de operación, de inversión y pago de deuda, pues ello evita recurrir a un endeudamiento siempre creciente que evite que el gobierno pueda cumplir con sus funciones.

Las responsabilidades derivadas del ejercicio de los servidores públicos, representan una actividad de interés general, que tiende a la satisfacción de los necesidades colectivas, por lo que su empleo, cargo o comisión en el servicio representa, en nuestro Estado de Derecho, una de las más elevadas responsabilidades sociales, que debe ser conducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto.

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

En este contexto, la experiencia obtenida en la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, es necesario definir entre otros concepto el de “servicio público”, tomando en consideración la opinión de los juristas Jorge Fernández Ruiz y Germán Cisneros Farías, quienes en su obra Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León, define al servicio público como toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme, una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.

Igualmente resulta trascendente definir el concepto “responsabilidad”, siendo los precitados juristas quienes señalan que desde su sentido lato, atiende a la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

En suma, ésta es la orientación conceptual que debe adoptarse, cuando la conducta de un sujeto obligado, contraria a aquella determinada, es condición

de un acto coactivo, como sanción, de manera tal que el individuo contra el que se dirige la consecuencia de lo ilícito responde jurídicamente de él.

Como puede advertirse, la responsabilidad conlleva un deber de responder por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación establecida legalmente, por cuya inobservancia deberán responder, siendo merecedores, en tales casos, de una sanción.

Establecida la noción de los conceptos de servicio público y responsabilidad, tenemos que adentrarnos a las responsabilidades derivadas de las obligaciones de todo servidor público y las sanciones aplicables a los mismos.

En la práctica, la responsabilidad de los servidores públicos, debe traducirse en un puntual manejo de los recursos y en el cumplimiento eficaz de las funciones que tienen encomendadas, lo que hace conveniente contar con un marco normativo acorde con las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades, habida cuenta que ni el Estado ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. Siendo aplicable el axioma jurídico acerca de la administración pública: “que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio”.

En esta temática, tenemos que existen diversos tipos de sanciones aplicables como consecuencia de la acción u omisión en que puede incurrir el servidor público ante el incumplimiento de sus obligaciones que deban observar en el desempeño de sus empleos (artículo 109 constitucional) dependiendo del régimen legal aplicable, en el entendido que estos tipos de sanciones pueden emplearse de manera simultáneamente como consecuencia de una sola conducta.

Para mejor entendimiento se citan los procedimientos que atendiendo el régimen legal aplicable, pueden determinar los diversos tipos de sanciones:

Proceso penal ante el Poder Judicial;

Juicio político ante el Poder Legislativo; y

Procedimiento administrativo ante la autoridad encargada de la facultad disciplinaria.

De acuerdo con el criterio jurídico, para determinar el carácter público de un servicio, tenemos que algunos autores Jorge Fernández Ruiz y Germán Cisneros Farías en su obra Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León señalan que éste debe estar sujeto a un régimen jurídico especial,

capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo.

Como se infiere en la reforma constitucional que se produjo al título cuarto relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, el régimen de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedó establecido, en los artículos 109, fracción III, 113, primer párrafo y 114, último párrafo, de la siguiente manera:

"Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ... III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar

la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

"Artículo 114. (...)

(...)

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años."

Cabe destacar que en relación con la responsabilidad administrativa, quedan satisfechos los principios de legalidad y seguridad jurídica, en los artículos

109, fracción III, y 113 de la Constitución Federal, al establecer la remisión a la legislación reglamentaria.

En este contexto, tenemos que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con la normativa anterior, tienen facultad, y están obligados a ello, para expedir las leyes que regulen la responsabilidad de los servidores públicos que tengan por objeto, aplicar sanciones administrativas cuando realicen actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos.

El legislador, tiene libertad de configuración normativa para regular en detalle los casos y las condiciones bajo los cuales los servidores públicos que resulten responsables sean administrativamente sancionados.

Ahora bien, es dable entender por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

Obsecuente a lo dispuesto en el párrafo último del artículo 108 de nuestra Carta Magna, se ha precisado en la Constitución Local en su artículo 105, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos en los siguientes términos:

Artículo 105. - Para los efectos de lo preceptuado en este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los servidores o empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la administración pública, ya sea del Estado o los municipios, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León incluye en su artículo 50, un catálogo de obligaciones generales para dichas personas: la inobservancia a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones da lugar a fincar responsabilidad administrativa al infractor, sin tener una especial preocupación por los aspectos económicos.

En virtud de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Hacienda del Estado, coincidimos con el contenido de la iniciativa, por lo que sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 14, 26, 27, y 77 fracción II y se adicionan los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno del artículo 70 de la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León para quedar como sigue:

Artículo 14.- Las controversias que se susciten entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal con los particulares con motivo de la aplicación de esta ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por el Tribunal de **Justicia Administrativa** del Estado o **Municipal según corresponda**.

Artículo 26.- Las dependencias y entidades, dentro de sus facultades, convocarán, adjudicarán o llevarán a cabo obra pública solamente cuando se cuente con saldo disponible dentro de su presupuesto autorizado y aprobado por la Secretaría conforme a lo que establece **esta ley. El servidor público que transgreda esta disposición será sancionado por la Contraloría con**

destitución o inhabilitación de uno a tres años para desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos, independientemente de la responsabilidad civil o penal que corresponda, para lo cual, el procedimiento de sanción será conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

Además se requerirá contar con los estudios y proyectos ejecutivos, las normas y especificaciones de construcción, el programa de ejecución y, en general, de todo lo relativo a garantizar la ejecución de las obras con los mínimos riesgos de modificaciones y situaciones imprevistas, y, en su caso, el programa de suministro, salvo para proyectos llave en mano e integrales, para los cuales se deberán contar con los requisitos indispensables que establezca la dependencia o entidad.

Artículo 27. Los servidores públicos que autoricen actos en contravención a lo dispuesto en esta Ley, serán responsables y se harán acreedores a las sanciones que resulten aplicables conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que se les pueda imputar, **excepto el caso específico establecido en el párrafo primero del artículo anterior, que se resolverá conforme a dicho precepto.**

Artículo 70.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme a la tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Estado en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los intereses se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde

la fecha del pago, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

En caso de rescisión del contrato, el proveedor deberá reintegrar el anticipo y, en su caso, los pagos progresivos que haya recibido más los intereses correspondientes, conforme a lo indicado en este artículo. Los intereses se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y pagos progresivos efectuados y se computarán por días naturales desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

El incumplimiento con lo preceptuado en el presente artículo por parte del servidor público responsable, será tipificado de conformidad con lo señalado en la fracción XXV del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, lo anterior independientemente de las responsabilidades de orden civil, administrativa o penal que puedan derivan de la comisión de los mismos hechos.

Artículo 77.- (...)

I. (...)

II. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor se imposibilite la continuación de los trabajos, el contratista podrá suspender la obra. En este supuesto, si opta por la terminación anticipada del contrato, deberá presentar su solicitud a la dependencia o entidad, quien resolverá dentro de los quince días hábiles siguientes a la recepción de la misma; en caso de negativa, será necesario que el contratista obtenga del Tribunal **de Justicia Administrativa del Estado o del Municipal respectivo**, la declaratoria correspondiente.

III. (...)

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforman los artículos 14 y 15 fracción I y se adicionan un artículo 48 bis y un párrafo tercero al artículo 101 de la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León**, para quedar como sigue:

Artículo 14. Convocatoria, adjudicación o contratación por parte de los entes gubernamentales

Las unidades de compras de los sujetos obligados a que se refiere el Artículo 1, bajo su responsabilidad, podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, con cargo a su presupuesto autorizado, conforme al programa de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y sujetándose al calendario de gasto correspondiente. En casos excepcionales, previa autorización de la

Tesorería del Estado o de la Tesorería Municipal, según corresponda, las unidades de compras, cumpliendo las disposiciones legales aplicables, podrán solicitar al Comité de Adquisiciones su aprobación para convocar, adjudicar y formalizar contratos cuyos pagos abarquen más de un ejercicio fiscal o inicien en un ejercicio fiscal posterior a aquel en el que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en el que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos. Cualquier convenio contrario a lo dispuesto en este Artículo se considerará nulo.

Artículo 15. Funciones de la Tesorería del Estado o del órgano competente de los sujetos obligados en esta Ley

(...)

- I. Aprobar las normas, políticas, **manuales** y lineamientos de adquisiciones, arrendamientos y servicios;

II al XIII (...)

(...)

Artículo 48 Bis. Pago a Proveedores

COMISIÓN DE HACIENDA DEL ESTADO

Expediente 8177/LXXIII

LXXIII Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León

La fecha de pago al proveedor estipulada en los contratos quedará sujeta a las condiciones que establezcan las mismas; sin embargo, no podrá exceder de veinte días naturales contados a partir de la entrega de la factura respectiva, previa entrega de los bienes o prestación de los servicios en los términos del contrato.

En caso de incumplimiento en los pagos a que se refiere el párrafo anterior, la dependencia o entidad, a solicitud del proveedor, deberá pagar gastos financieros conforme a la tasa que será igual a la establecida por la Ley de Ingresos del Estado en los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales. Dichos gastos se calcularán sobre las cantidades no pagadas y se computarán por días naturales desde que se venció el plazo pactado, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición del proveedor.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido el proveedor, éste deberá reintegrar las cantidades pagadas en exceso, más los intereses correspondientes, conforme a lo señalado en el párrafo anterior. Los intereses se calcularán sobre las cantidades pagadas en exceso en cada caso y se computarán por días naturales desde la fecha del pago, hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

En caso de rescisión del contrato, el proveedor deberá reintegrar el anticipo y, en su caso, los pagos progresivos que haya recibido más los intereses correspondientes, conforme a lo indicado en este artículo. Los intereses se calcularán sobre el monto del anticipo no amortizado y pagos progresivos efectuados y se computarán por días naturales desde la fecha de su entrega hasta la fecha en que se pongan efectivamente las cantidades a disposición de la dependencia o entidad.

En incumplimiento con lo preceptuado en el presente artículo por parte del servidor público responsable, será tipificado de conformidad con lo señalado en la fracción XXV del artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León, lo anterior independientemente de las responsabilidades de orden civil, administrativa o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

Artículo 101. Infracción de servidores públicos

(...)

(...)

El servidor público que autorice o realice un procedimiento de adquisición, arrendamiento o contratación de servicio, sin que exista la suficiencia presupuestal correspondiente, será sancionado con destitución e inhabilitación de uno a tres años para desempeñar un cargo, empleo o comisión público para lo cual, el procedimiento de sanción será conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.- La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado deberá elaborar los manuales a que se refiere la fracción I del Artículo 15 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León, en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de su publicación.

Monterrey, Nuevo León

COMISIÓN DE HACIENDA DEL ESTADO

PRESIDENTE:

DIP. JUAN CARLOS RUIZ GARCÍA

VICEPRESIDENTE:

SECRETARIO:

DIP. EDGAR ROMO GARCÍA

DIP. FERNANDO ELIZONDO ORTIZ

VOCAL:

VOCAL:

DIP. FRANCISCO REYNALDO
CIENFUEGOS MARTÍNEZ

DIP. JESÚS GUADALUPE HURTADO
RODRÍGUEZ

VOCAL:

DIP. MARIO ALBERTO CANTÚ
GUTIÉRREZ

VOCAL:

DIP. JUAN MANUEL CAVAZOS
BALDERAS

VOCAL:

DIP. CARLOS BARONA MORALES

VOCAL:

DIP. EDUARDO ARGUIJO
BALDENEGRO

VOCAL:

DIP. FERNANDO GALINDO ROJAS

VOCAL:

DIP. ERICK GODAR UREÑA
FRAUSTRO