

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXVII Legislatura

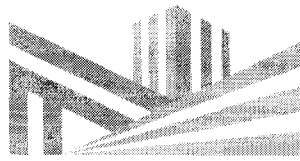
PROMOVENTE: DIP. ARMIDA SERRATO FLORES E INTEGRANTES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DIP. PERLA DE LOS ANGELES VILLARREAL VALDEZ

ASUNTO RELACIONADO: PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE QUIENES PRESTAN SERVICIOS PROFESIONALES DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL.

INICIADO EN SESIÓN: Martes 24 de Febrero de 2026

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA.

Mtro. Joel Treviño Chavira
Oficial Mayor



DIP. ITZEL SOLEDAD CASTILLO ALMANZA

PRESIDENTA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

PRESENTE. -

La suscrita **DIPUTADA ARMIDA SERRATO FLORES** y demás integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional de la LXXVII Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 87 y 88 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y con fundamento además en los artículos 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, me permito proponer el siguiente proyecto de **INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**, EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE QUIENES PRESTAN SERVICIOS PROFESIONALES DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En México, las personas servidoras públicas estamos sujetas a cuatro tipologías de responsabilidades: la penal, la civil, la política y la administrativa. Con relación a la responsabilidad administrativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ya contemplaba la responsabilidad de todos los "funcionarios públicos"; sin embargo, no desarrollaba los procedimientos necesarios que permitieran exigirla, por lo que sólo resultaba operante la responsabilidad política por conducto del juicio político procedente contra un universo determinado de funcionarios públicos.

Ahora bien, derivado del contexto político y social de la década de los 80's, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid, impulsó la reforma constitucional de 1982 que lograría perfeccionar la voluntad del Congreso Constituyente. Así entonces, se introdujo y elevó a rango constitucional la responsabilidad administrativa de toda persona servidora pública como resultado de una actividad administrativa irregular, y ya no sólo por delitos o responsabilidades políticas de altos mandos.

Como resultado dicha reforma constitucional y la posterior expedición de la ley federal en la materia, se incorporó en el régimen jurídico nacional la responsabilidad administrativa, también denominada como disciplinaria, la cual tiene como objetivo proteger el cumplimiento de los deberes públicos que tienen las personas servidoras públicas, para con la ciudadanía; de ahí que su inobservancia, generará la posibilidad de que la propia administración pública les sancione.

Este marco legal fue complementado en décadas posteriores y más recientemente, perfeccionado mediante la denominada “Reforma Anticorrupción” de 2015-2017, mediante la cual se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción y una ley general que pasó a homogenizar la regulación de dicha materia en todas las entidades federativas, estableciendo dos grados de tipificación de las responsabilidades administrativas como graves y no graves, así como también extendiendo dicha responsabilidad hacia los particulares (personas físicas y morales) vinculados a hechos de corrupción.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su Título Cuarto, el parámetro constitucional para regular el régimen de responsabilidades administrativas al que está sujeto toda persona servidora pública, delimitándola como aquellas personas que desempeñen empleo, cargo o comisión en cualquier ente público. Esta misma definición y alcances respecto de lo que debe ser entendido como persona servidora pública, son recogidos en el artículo 3º fracción XXI Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el correlativo 3º fracción XXIV de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

Referido lo anterior, cabe mencionar que la teoría clásica refiere al acto administrativo como la manifestación unilateral del Estado que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas concretas, siendo estas una manifestación de la voluntad institucional de la administración pública en sentido abstracto, y no de las personas servidoras públicas. Sin embargo, en la época contemporánea se ha reflexionado en que el proceso de formación de esa voluntad institucional no es puramente interno, pues puede involucrar asesores externos, consultores o profesionistas contratados para situaciones concretas. Así entonces, adviértase que existen situaciones en que estas personas sin nombramiento formal, intervienen de manera sustantiva en el diseño, preparación o ejecución de decisiones públicas.

Lo antes descrito, produce una paradoja jurídica, puesto que por un lado un particular puede incidir en la materialización de la voluntad estatal, y por el otro, la legislación no prevé mecanismos para hacer extensible la responsabilidad administrativa respecto a su participación, encontrándose limitada a las previsiones vigentes en materia de faltas administrativas graves a cargo de particulares. Por ello, estimo que la reflexión obligada de la presente iniciativa es sencilla y clara, sí la decisión es pública, toda persona que participe en su construcción debe quedar sujeta a estándares de integridad, transparencia y control.

Dicho lo anterior, no resulta desconocido que en la Administración Pública existe una práctica recurrente de contratar a personas físicas bajo el régimen de prestación de servicios profesionales, quienes participan en tareas sustantivas de carácter administrativo, técnico, jurídico, operativo o de apoyo en toma de decisiones; y que, sin embargo, conforme al parámetro constitucional antes referido, no son susceptibles de ser clasificados como personas servidoras públicas.

Sin menos cabo de lo anterior, adviértase que, en determinadas condiciones, dichas personas que brindan servicios profesionales se encuentran en una situación especial de intervenir directamente en determinada actuación de la administración pública, e incidir directa o indirectamente, en un acto de autoridad. Para mayor ilustración, téngase un caso hipotético en que determinada persona física brinde sus conocimientos bajo un contrato de prestación de servicios profesionales, y proceda a emitir juicio o dictamen sobre determinado asunto a cargo de la Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana, o cualquier otra; y que, sobre esta validación, al momento de tomarse la decisión pública por conducto de una persona servidora pública con nombramiento formal, esta se vea influida o incluso en algunos casos vinculada.

A mayor abundamiento del caso práctico antes planteado, téngase que para el Ejercicio Fiscal 2025 la Administración Pública Estatal determinó bajo el clasificador contable gubernamental "33905 - *SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS INTEGRALES*", un presupuesto de poco más de 100 millones de pesos tan sólo para cinco dependencias estatales, como se detalla a continuación:

Unidad Administrativa	Presupuesto 2025
Unidad Administrativa del Gobernador Comunicación	\$34,377,205
Oficina del C. Secretario de Movilidad y Planeación Urbana	\$36,666,533
Oficina del C. Secretario del Medio Ambiente	\$4,204,640
Oficina de La C. Secretaria de Cultura	\$6,541,360
Secretaría de Igualdad e Inclusión Dirección de Centros Comunitarios	\$28,729,277
SUMA TOTAL:	\$110,519,015

En el derecho comparado, particularmente en España, la determinación de la responsabilidad administrativa se realiza bajo un criterio funcional y no exclusivamente formal. De acuerdo con el artículo 36 de la Ley 40/2015¹, la responsabilidad patrimonial y disciplinaria alcanza a las "autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas", expresión que no se limita a los funcionarios de carrera, sino que comprende también a personas contratadas mediante vínculos civiles o mercantiles cuando desempeñan materialmente funciones públicas. Este entendimiento se encuentra reforzado por la doctrina del "funcionario de hecho" elaborada por el Tribunal Supremo, la cual reconoce que quien ejerce, participa o influye en la gestión, decisión o ejecución de tareas públicas, aun careciendo de nombramiento formal, se encuentra sometido a los deberes de probidad, imparcialidad y responsabilidad propios de la función pública. Así, lo determinante no es la forma contractual, sino el ejercicio efectivo de potestades o la intervención en procesos decisorios con efectos públicos, lo que habilita la imposición de responsabilidad administrativa y, en su caso, sancionadora.

De manera similar, téngase que legislación colombiana, pues incluso su Constitución Política establece mediante su artículo 123, la obligación legislativa de regular el régimen de responsabilidad aplicable en contra de los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas, y de la cual deriva Ley 734/2002² (Código Disciplinario Único), misma que prevé un título especial para regular el régimen de responsabilidades de los particulares; y expresamente, mediante su artículo 53, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen (disciplinario) se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado;

¹ <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

² <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4589>



lo que se acreditara, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas ultimas han destinado para su utilización con fines específicos

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cuál resultaran destinatarios de las normas disciplinarias.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria sera exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.

En este sentido, cabe destacar que el modelo colombiano destaca como uno de los más avanzados en la materia planteada en la presente iniciativa de reforma, toda vez que ha permitido construir un criterio funcional respecto al “rol” funcional que ejercen los particulares o personas físicas dentro de la estructura de la administración pública; y no por el tipo de relación contractual de que la derive su participación. Por tal motivo, la Ley 1474/2011³ (Estatuto Anticorrupción) refuerza tales previsiones, al establecer mediante su artículo 82 refiere lo siguiente:

ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.

Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

³ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>



Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

Por lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia al resolver respecto a la constitucionalidad del artículo 53 de la ley antes referida, sostuvo en la Sentencia C-181/2001⁴ que la responsabilidad se determina por el ejercicio material de la función, y no por la naturaleza del vínculo contractual. En consecuencia, consultores, interventores y contratistas que participan en la formación, ejecución o control de decisiones públicas están obligados por los deberes de probidad, imparcialidad y lealtad al Estado, y pueden ser investigados por la Procuraduría General de la Nación y sancionados administrativamente en términos equivalentes a los servidores públicos formales.

Así, se advierte que en diversos países se ha comenzado a desarrollar una legislación orientada a atender lo que se ha pasado a denominar como “privatización de la voluntad estatal” o “cooptación técnica de la decisión pública”. Fenómeno que como se ha buscado reflexionar, merece especial atención toda vez que el ámbito de la administración pública recurre a la participación de agentes “externos”, quienes pueden orientar su desempeño y actuación sin constreñirse al interés público. En consecuencia, advirtiéndose estos escenarios de participación de personas particulares en la formación del acto administrativo, en los que inciden directa o indirectamente, han advertido la necesidad de construir una legislación robusta que atienda esos distintos grados de participación e incidencia, procurando así el derecho a una buena administración pública.

En contexto de lo antes expuesto, una servidora estima necesario ofrecer mayores argumentos con respecto a la compatibilidad de la presente iniciativa con nuestro orden jurídico nacional, para lo cual resulta indispensable referir que las leyes generales establecen estándares mínimos para las entidades federativas. En consecuencia, dichos ordenamientos no tienen como propósito agotar determinada materia, sino establecer un marco mínimo y congruente en el orden estatal, por lo que pueden las legislaturas estatales legislar más allá de las previsiones

⁴ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14723>

contenidas en estas, siempre que guarden congruencia sin alterar estructura, fines o competencias.

Por supuesto, sirva la presente para exponer casos prácticos y reales en los que es posible advertir la participación o incidencia de particulares en decisiones o en la ejecución de decisión públicas:

A. Líneas 4 – 6 del Metro:

El insumo técnico-privado (ingeniería, especificaciones, plan de obra y suministro) estructura la decisión administrativa subsecuente (modificaciones, reprogramaciones, pagos).

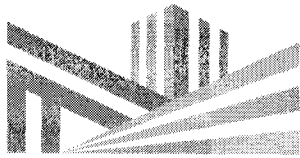
B. “Bosques Ciudadanos” y Convenio con Reforestación Extrema A.C.:

Cuando la compensación obligatoria (derivada de la evaluación ambiental prevista en el artículo 40 Bis del Reglamento de la Ley Ambiental del Estado) no pasa por el erario público y se canaliza directamente a una A.C. mediante convenio oficial, ese particular co-determina qué acciones cuentan como cumplimiento de la obligación ambiental y, de hecho, incide en la política pública de reforestación urbana. Al respecto, destáquese también que la administración estatal este esquema con base en una opinión técnico-jurídica emitida por un despacho privado contratado para tal efecto.

Este fenómeno se identifica doctrinalmente como “cooptación técnica” o privatización de la voluntad estatal, en donde el Estado conserva la firma del acto, pero la base argumentativa, técnica y operativa que lo sustenta emana de actores privados que no se encuentran sujetos a los principios, obligaciones, transparencia ni régimen de responsabilidades propio del servicio público.

Frente a ello, y conforme a los artículos 1º, 14, 16, 109, 113 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, resulta indispensable garantizar el derecho humano a la buena administración pública, entendido como el derecho de toda persona a que las autoridades actúen de manera imparcial, objetiva, transparente, motivada y orientada al interés público.

Adicionalmente, cabe mencionar que por conducto de la presente iniciativa se busca garantizar un derecho humano reconocido en el parámetro de regularidad constitucional, el derecho a la



buena administración pública, mismo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido se desprende de diversos preceptos constitucionales a través de los cuales se desarrolla el derecho de todas las personas de recibir una actuación administrativa razonada y justificada con orientación al interés público. Este aspecto guarda especial relación ya que como se ha advertido, la administración pública recurre en diversos casos a contratar los servicios de terceros, por lo que resulta necesario hacer extensiva la responsabilidad de estos cuando elaboran dictámenes técnicos, estudios, mecanismos de decisión o asesorías para concretar actos administrativos, sin distinción de ejercer o no un cargo público.

La ampliación del régimen de responsabilidades a las personas físicas o morales que, mediante prestación de servicios profesionales, inciden en la formación de decisiones administrativas, no constituye una extensión indebida de la noción de servidor público, sino una medida necesaria para garantizar el derecho humano a la buena administración pública, entendido como el derecho de toda persona a que las autoridades actúen con objetividad, imparcialidad, transparencia y razonabilidad en el ejercicio de sus funciones. En tanto la determinación del contenido de un acto administrativo puede ser influida por particulares, la exigencia de responsabilidad debe extenderse a quienes intervienen en su producción, de modo que la voluntad estatal se mantenga orientada exclusivamente al interés público y se prevenga la captura o sesgo privado de las decisiones administrativas. La reforma propuesta fortalece así la legalidad sustantiva, la confianza pública y la integridad institucional, en armonía con los principios constitucionales y con la naturaleza complementaria de las leyes generales aplicables.

Sin menos cabo de lo anterior, es necesario también referir a los casos que ya han sido objeto de estudio por el máximo tribunal del País, como las Acciones de Inconstitucionalidad 73/2017 y 54/2018, a través de las cuales ya ha sido abordado el estudio del articulado de la ley general en la materia en lo que toca a las responsabilidades a cargo de particulares. Así entonces, debe advertirse que la Corte dejó claro que el hecho de ser contratado por la administración no convierte al particular en sujeto pleno del régimen administrativo disciplinario, y en cambio deduce tres requisitos: i) sólo se les puede sancionar por conductas expresamente previstas; ii) se demuestre una participación determinante en el acto irregular y iii) debe acreditarse un beneficio económico o la intención clara de obtenerlo.

Con lo anterior, surge una distinción determinante respecto a la importancia de los contratos y sus términos, si el mismo es de asesoría, no puede imputársele al particular una responsabilidad por decisiones que corresponden a la autoridad; en cambio, si es de contrato de ejecución



directa, sí puede haber responsabilidad sí participa en una decisión u obtiene beneficio de ella. Esto permite plantear un parámetro muy delimitado para advertir que la responsabilidad no surge del contrato en sí, sino por sustituir la función pública y que además existe un beneficio indebido.

La presente reforma no amplía indebidamente la noción de servidor público, sino que extiende el estándar de integridad y control a quienes materialmente inciden en la formación de la voluntad administrativa, asegurando que la construcción de las decisiones públicas no sea vulnerada por intereses privados o prácticas de cooptación técnica.

Así entonces, el propósito de la presente iniciativa de reforma es fortalecer el régimen de responsabilidades administrativas, con el fin de cumplir su propósito de corregir y disuadir actuaciones por parte de los particulares en contra del adecuado desempeño de las responsabilidades a cargo de administración pública, por lo que me dirijo a esta Soberanía para presentar el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. – Se REFORMA la fracción XXV, XXVI y XXVII del artículo 3; **SE ADICIONA** una fracción XXVIII al artículo 3, un párrafo segundo al artículo 21, de un artículo 72 Bis y de un párrafo octavo al artículo 81, todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a XXIV. ...

XXV. Particular vinculado a la función pública: La persona física o moral que, sin ostentar un nombramiento como servidor público, intervenga de manera sustantiva en la preparación, diseño, asesoría, dictamen, recomendación, ejecución o evaluación de decisiones administrativas o políticas públicas, en virtud de una relación contractual, profesional, técnica o de colaboración material que incida en la voluntad de las autoridades;

XXVI. Sistema Estatal Anticorrupción: El Sistema Estatal previsto en el artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León;

XXVII. Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos;

XXVIII. Tribunal: La Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Artículo 21. ...

De manera adicional, las personas titulares de la Contraloría y Órganos de Control Interno deberán comunicar por escrito la diversa legislación y/o normativa pública que deberá ser atendida en cada caso, a las personas particulares vinculadas a la función pública que resulte con motivo de la relación contractual o de colaboración que se celebre.

Artículo 72 Bis. Incurrirá en intervención indebida en la función pública el particular que, sin ostentar la calidad de servidor público pero que, con motivo de contrato, convenio, asesoría, dictamen, servicio profesional, consultoría técnica o jurídica, participe directa o indirectamente en los procedimientos, etapas o órganos de decisión, y en los cuales se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

- I. Ejerza influencia determinante, presión, inducción o recomendación vinculante sobre personas servidoras públicas, alterando o modificando el sentido técnico, jurídico, presupuestal o procedimental de una resolución, dictamen, adjudicación o autorización;**
- II. Emita dictamen, opinión técnica, asesoría o informe con información falsa, incompleta, sesgada o contraria a la legislación o normatividad aplicable, cuando dichos documentos sean utilizados como fundamento o motivación de actos de autoridad; y**



III. Reciba, ofrezca o prometa beneficios a personas servidoras públicas o terceros con el propósito de influir en una decisión administrativa, contratación, evaluación, auditoría o verificación.

No se tendrá por actualizada la presente responsabilidad cuando la participación de los particulares vinculados a la función pública sea consultiva y no vinculante, pero siempre que exista un análisis propio de la autoridad pública competente.

Artículo 81. ...

I a II. ...

...

...

...

...

...

...

Las sanciones previstas en el presente artículo serán aplicables a las personas contratadas en términos de lo previsto por la fracción XXV del artículo 3, cuando se actualicen las hipótesis referidas en el artículo 72 Bis de esta ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a los 90 días naturales siguientes a los de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO. Los entes públicos de la administración pública estatal deberán adecuar sus contratos de prestación de servicios profesionales en un plazo no mayor de 90 días naturales de la entrada en vigor del presente decreto, incorporando cláusulas relativas a los deberes de probidad y responsabilidad administrativa que para tal efecto proponga el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción.

Monterrey, N.L., febrero de 2026

GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

DIP. ARMIDA SERRATO FLORES



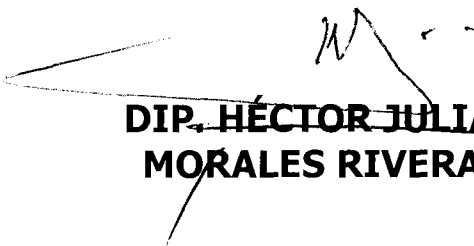
**DIP. HERIBERTO TREVIÑO
CANTU**



**DIP. LORENA DE LA GARZA
VENECIA**



**DIP. BERTHA ALICIA GARZA
ELIZONDO**



**DIP. HÉCTOR JULIÁN
MORALES RIVERA**



**DIP. GABRIELA GOVEA
LÓPEZ**

**DIP. JAVIER CABALLERO
GAONA**

**DIP. FERNANDO AGUIRRE
FLORES**



**DIP. JOSÉ MANUEL VALDEZ
SALAZAR**



**DIP. ELSA ESCOBEDO
VAZQUEZ**

**GRUPO LEGISLATIVO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA**

DIP. PERLA DE LOS ÁNGELES VILLARREAL VALDEZ