

AÑO:2019

EXPEDIENTE: 13212/LXXV

H. Congreso del Estado de Nuevo León



LXXV Legislatura

PROMOVENTE: C. CLAUDIA TAPIA CASTELO, COORDINADORA DEL GRUPO LEGISLATIVO INDEPENDIENTE PROGRESISTA DE LA LXXV LEGISLATURA.

ASUNTO RELACIONADO: MEDIANTE EL CUAL PRESENTA INICIATIVA DE REFORMA POR ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 168 BIS A LA LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y UN ARTÍCULO 63 BIS A LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA SANCIONAR CON FALTA ADMINISTRATIVA GRAVE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE DE MANERA DELIBERADAS O NEGLIGENTE GENEREN SUBEJERCICIOS.

INICIADO EN SESIÓN: 26 de noviembre del 2019

SE TURNÓ A LA (S) COMISIÓN (ES): Legislación

C.P. Pablo Rodríguez Chavarría

Oficial Mayor

**Diputado Juan Carlos Ruiz García
Presidente de la Mesa Directiva del
H. Congreso del Estado de Nuevo León.-**

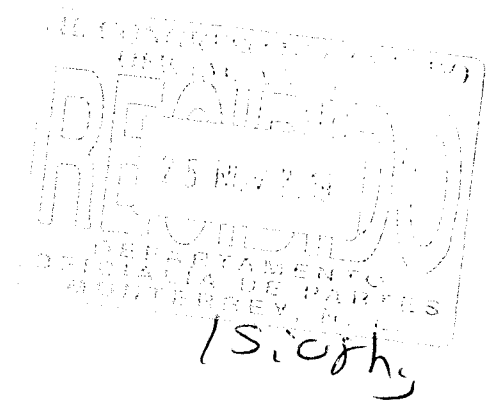
Presente.-

Honorable Asamblea:

La suscrita, Claudia Tapia Castelo, Coordinadora del Grupo Legislativo Independiente Progresista de la Septuagésima Quinta Legislatura del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, acudo a presentar **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 168 Bis a la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León y un artículo 63 Bis a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, para sancionar con falta administrativa grave a los servidores públicos que de manera deliberada o negligente generen subejercicios.** Lo anterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con la fracción IV del artículo 34 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, es obligación de los nuevoleonenses contribuir para los gastos públicos de la Federación como del Estado y



Municipios en que residan. Esta obligación encuentra su razón de ser en que el gasto público tiene un sentido social cuyo alcance debe ser de interés colectivo, toda vez que los recursos recaudados a través de las contribuciones se destinan, entre otros fines, a la realización de las actividades cotidianas del Gobierno, así como para el desarrollo de infraestructura, producción de bienes y servicios públicos.

Acorde al principio de destino del gasto público, todos los recursos obtenidos por el Estado forzosamente deben destinarse a un fin en específico, estando determinado el mismo en la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León del Ejercicio Fiscal correspondiente, que es el ordenamiento jurídico mediante el cual se regula la asignación, ejercicio, control y evaluación del gasto público estatal del ejercicio fiscal que corresponda.

Sin embargo, casi nunca se cumple en la práctica una exacta aplicación del presupuesto de egresos prevista en esa Ley, ya que existen variaciones. Una de esas variaciones es el subejercicio del gasto público.

Según García Padilla, se conoce como subejercicio del gasto público a todos los recursos que resultan de restar el gasto observado al gasto programado por el Gobierno; dicho de otro modo, se habla de un subejercicio cuando alguna entidad pública no ha aplicado lo que tenía autorizado para gastar en un ejercicio fiscal.

El subejercicio del gasto público puede ser causado de forma intencional o no, ya sea producto de una negligencia o por retrasos administrativos.

De acuerdo con el Observatorio de las Finanzas Públicas, la existencia de este subejercicio significa que el Gobierno del Estado no está cumpliendo con la obligación de gastar los recursos públicos en los programas y proyectos que corresponde, lo cual pone en riesgo el alcance de las metas de desarrollo del Estado, además de constituir el incumplimiento de un deber legal, en que estarían incurriendo los funcionarios responsables.

Por otro lado, de conformidad con investigaciones académicas del CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.), lo criticable de los subejercicios de gasto público es el opaco marco normativo en el que éstos se generan en México, el inexistente reconocimiento de su costo de oportunidad, la falta de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas y la nula ejecución de sanciones por usos indebidos de recursos públicos.

Ahora bien, en cuanto a las consecuencias del subejercicio del gasto público, Vidal Bonifaz dice, que éste no es una buena señal para otros actores económicos, ya que desalienta la inversión y, por ende, decrece la actividad económica.

En cuanto al marco jurídico, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el subejercicio del gasto consiste en las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución. Asimismo, dicha Ley dispone que, de darse subejercicios, las dependencias, organismos y entidades públicas deben devolver a la Secretaría de Hacienda el gasto no ejercido para que éste sea redistribuido.

Incluso, el último párrafo de su artículo 23, señala que, “los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara, así como hacerle llegar la información necesaria”.

Esta Ley no regula el ámbito estatal, pero sirve como pauta para entender este fenómeno y ver cómo debiera ser regulado en el Estado de Nuevo León, para dotarlo de eficacia. En ese sentido, es importante apuntar que este esquema que se maneja en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria también tiene algunos matices a considerar. De acuerdo con académicos, aunque en teoría los subejercicios son responsabilidad de las dependencias, organismos y entidades por no

gastar los recursos, en la práctica, en muchas ocasiones, el subejercicio es provocado por quien administra los recursos, es decir, Hacienda.

De ahí que Núñez González, figura de autoridad en materia fiscal, hablando de la materia federal, señala al respecto que como si las cuestiones de asignación de recursos a las dependencias y organismos se trataran de una llave de agua, en ocasiones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no transfiere los recursos o demora su entrega y, en cierto sentido, provoca el subejercicio.

Por ello, es importante tomar en cuenta como directriz lo que se regula en la Ley Federal, sin perder de vista sus áreas de oportunidad. Toda vez que el no utilizar los recursos que el Congreso del Estado, año con año, asigna para la ejecución de políticas públicas a través de la Ley de Egresos del Estado de Nuevo León, causa un impacto negativo en el desarrollo económico y, por ende, afecta de forma desproporcionada la cobertura de programas sociales. Lo anterior, debido a que este fenómeno ha sido utilizado como una estrategia para que diversos entes públicos, tanto dependientes del Gobierno del Estado como autónomos, “guarden” esos recursos para utilizarlos en otros fines que no son los etiquetados y aprobados en la Ley correspondiente.

Así, el subejercicio deliberado y negligente del gasto público se contrapone directamente con los principios constitucionales del destino del gasto público.

No obstante lo anterior, desde Administraciones pasadas y hasta la fecha, ha habido incrementos considerables en el subejercicio del gasto público. En lo más reciente, tenemos que en 2018 hubo un subejercicio tan grande, que atinadamente la Legislatura al expedir la Ley de Egresos del Ejercicio Fiscal 2019, incluyó un artículo transitorio (el séptimo) en el que se etiquetaron específicamente una cantidad de recursos, principalmente para programas sociales, ambientales y de inversión en infraestructura, por ser éstos estrictamente necesarios y coadyuvantes para solventar problemas detectados por las y los diputados de esta Legislatura en sus distintos distritos.

Adicionalmente, dicha Ley recogió un artículo de la Ley de Egresos del Ejercicio Fiscal pasado 2018 (el 58) donde además se estipula que los recursos correspondientes a subejercicios que fueran subsanados serían reasignados, preferiblemente, a los programas sociales y de inversión en infraestructura o destinados a generar el balance presupuestal en caso de que sea negativo. Sin embargo, no se logró que el Ejecutivo ejerciera el recurso en los términos así etiquetados en la Ley de Egresos del Ejercicio Fiscal 2019. Muy seguramente, este año concluirá con subejercicios no sólo en el Poder Ejecutivo sino en otros poderes y órganos autónomos.

El caso más palpable, como las y los diputados podrán recordar, es el relativo a los \$200 millones de pesos etiquetados para el Programa de

Mejoramiento de la Calidad del Aire. Este caso particular sirve como ejemplo para ilustrar la opacidad y discrecionalidad en el subejercicio negligente del gasto público. Incluso, el Pleno del Congreso del Estado solicitó una Auditoría Especial al programa: “Nuevo León Respira” (como se le conoce al Programa de Mejoramiento de la Calidad del Aire), para que el Ejecutivo explique y rinda cuentas sobre qué hizo con esos \$200 millones de pesos expresamente etiquetados para el programa. En ese mismo sentido, presenté un exhorto para que el Ejecutivo rindiera cuentas sobre esos \$200 millones de pesos y constituyera un Consejo Consultivo que interviniera en la definición de las Reglas de Operación de este tipo de Programas, para evitar opacidades.

Tomando en cuenta lo anterior, la suscrita coincide con los académicos del CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.), cuando señalan como problema principal de la función pública, la falta de rendición de cuentas y la nula sanción a servidores públicos por subejercicios del gasto público que califican como ejercicio indebido de recursos.

Si el derroche de los recursos públicos es causal de responsabilidad administrativa y penal, también debería serlo el no ejercerlos, sin justificación.

En ese sentido, la presente iniciativa propone que se defina el fenómeno del subejercicio del gasto público en la Ley de Administración Financiera

del Estado de Nuevo León (ya que actualmente no se prevé), tomando en cuenta la definición en la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y especificando lo relativo al subejercicio negligente o deliberado de lo etiquetado en la Ley de Egresos del año correspondiente. Asimismo, propongo que se tipifique como falta administrativa grave en la recientemente promulgada Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, como ejercicio indebido de atribuciones y funciones las acciones u omisiones del servidor público que, de manera negligente o deliberada, genere subejercicios del gasto al no aplicar los conceptos etiquetados en la respectiva Ley de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, o bien, al incumplir con los objetivos y metas establecidas en el presupuesto anual.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente **Proyecto de:**

D E C R E T O

PRIMERO.- Se adiciona un artículo 168 Bis a la Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

Artículo 168 Bis.- Los servidores públicos que por sus acciones u omisiones, de manera negligente o deliberada, generen subejercicios del gasto, serán sancionados de conformidad a lo

previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

Para efectos de esta Ley, se entenderá por subejercicio del gasto las disponibilidades presupuestales que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir con las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.

También, se considera subejercicio del gasto, a las disponibilidades presupuestales, que resultan de la no aplicación de los conceptos etiquetados para programas o acciones específicas en la Ley de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda.

En términos de lo dispuesto en otros ordenamientos aplicables, los ingresos excedentes o saldos resultantes al final del ejercicio fiscal correspondiente, deberán de ser reintegrados a la Tesorería del Estado, en el caso de los entes públicos que reciban ingresos públicos del presupuesto del Estado, exceptuándose aquellos entes públicos que tengan, por su naturaleza y de acuerdo a su ley u ordenamiento de creación, su propia fuente de ingresos.

SEGUNDO.- Se adiciona un artículo 63 Bis a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, para quedar como sigue:

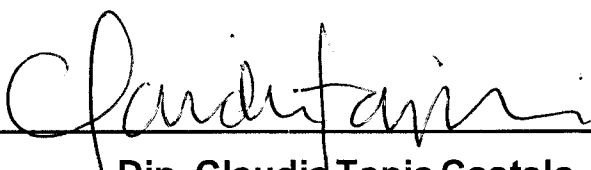
Artículo 63 Bis.- Incurrirá en uso indebido de atribuciones y funciones el servidor público que por sus acciones u omisiones, de manera negligente o deliberada, genere subejercicios del gasto al no aplicar los conceptos etiquetados para programas o acciones específicas en la Ley de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, o bien, al incumplir con los objetivos y metas establecidas en el presupuesto anual sin la debida justificación, o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.

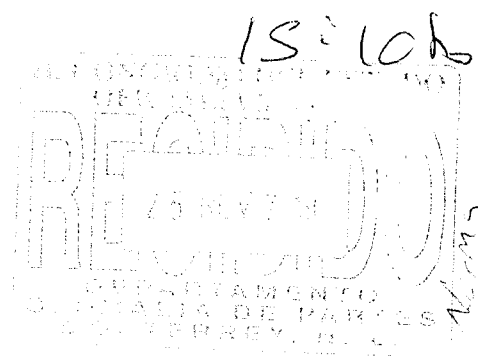
Asimismo, el que no reintegre a la Tesorería del Estado, en el tiempo y con la formalidad prevista por los ordenamientos aplicables, los ingresos excedentes o saldos resultantes de su respectivo ente público, con excepción de aquel que, de conformidad con su naturaleza y de acuerdo a su ley u ordenamiento de creación, disponga de su propia fuente de ingresos.

TRANSITORIOS

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Monterrey, Nuevo León; a 25 de noviembre de 2019


Dip. Claudia Tapia Castelo
Coordinadora del Grupo Legislativo
Independiente Progresista



Ccp. C.P. Pablo Rodríguez Chavarría, Oficial Mayor del H. Congreso del Estado de Nuevo León.-