



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. Diputado Mario Alejandro Navarro Saldaña
Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

Esta Comisión de Hacienda y Fiscalización, recibió para efectos de su estudio y dictamen, la iniciativa formulada por el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza ante esta Sexagésima Tercera Legislatura, a efecto de reformar los artículos 127 y 134 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 75, 89, fracción V, 112, fracción XIV; y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presenta a la consideración de la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Antecedentes.

1. En ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 56, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y 167, fracción II de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza ante esta Sexagésima Tercera Legislatura, presentó la iniciativa a efecto de reformar los artículos 127 y 134 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

2. En sesión ordinaria celebrada el 23 de febrero de 2017, se turnó la iniciativa de referencia por la presidencia del Congreso a esta Comisión de Hacienda y Fiscalización para su estudio y dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 112, fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

3. En términos de lo dispuesto por el artículo 63, fracción II del citado ordenamiento constitucional, el Congreso del Estado resulta competente para conocer y dictaminar la citada iniciativa.

4. En la reunión de esta Comisión, que tuvo verificativo el 27 de febrero del año en curso, se radicó la iniciativa de referencia.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

5. El 3 de abril de 2017, esta Comisión aprobó por unanimidad la metodología para el análisis de la iniciativa, acordando que la misma se remitiera a las diputadas y a los diputados integrantes de esta Sexagésima Tercera Legislatura, al Poder Judicial del Estado, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, al Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, a la Universidad de Guanajuato, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, a la Auditoría Superior del Estado y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso del Estado, los que contaron con un término que feneció el pasado 5 de mayo, para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes. También se estableció un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pudiera ser consultada y la ciudadanía pudiera emitir observaciones en un plazo que venció el 5 de mayo de 2017.

Se recibieron opiniones, comentarios, observaciones, propuestas y opiniones jurídicas del Director de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, del Auditor Superior del Estado, del Rector General de la Universidad de Guanajuato, del Secretario General de Acuerdos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato y de la Coordinadora General Jurídica de Gobierno del Estado.

Las observaciones remitidas se compilaron en un documento con formato de comparativo que se circuló a quienes integramos esta Comisión.

El 16 de mayo del año en curso se llevó a cabo una mesa de trabajo, en la que participamos las diputadas y el diputado integrantes de esta Comisión, asesores de los grupos parlamentarios representados en esta Comisión, así como del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y de la Representación Parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano, funcionarios de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y de la Auditoría Superior del Estado, el Director de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado y la secretaría técnica, en la que discutimos y analizamos las observaciones remitidas.

6. En la reunión de la Comisión de Hacienda y Fiscalización celebrada el 22 de mayo del año en curso, la diputada presidenta instruyó a la secretaría técnica de la Comisión para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme lo dispuesto en el artículo 272, fracción VIII inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por parte de esta Comisión.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

3

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización
relativo a la iniciativa formulada por el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva
Alianza ante esta Sexagésima Tercera Legislatura, a efecto de reformar los artículos 127 y 134 de la Ley de Contrataciones
Públicas para el Estado de Guanajuato.

II. Consideraciones del iniciante

En la exposición de motivos de la iniciativa se refiere que:

«El gasto público influye en el crecimiento económico: existe una relación estrecha entre el intervencionismo estatal y el crecimiento de la economía. El Estado interviene para corregir fallas del mercado y lograr una estabilización económica que de otra manera no se lograría, si el gobierno no participara.

En el ejercicio del gasto público se encuentra un conjunto de actividades operativas básicas, que se divide en dos momentos: el primero es el relativo a las actividades que implica el gasto público en sentido de su origen, tales como las políticas, la preparación de presupuestos, entre otros. El segundo, implica la eficiencia en los procesos administrativos utilizados para ejecutar y controlar el funcionamiento del gasto público. Es aquí donde se encuentran varias oportunidades de mejora, ya que es común enfrentarse con problemas que reducen la misma por causa de burocracia excesiva, corrupción, ineficiencia, resistencia al cambio o esquemas contables obsoletos, entre otros.

Como funcionarios gubernamentales, debemos cumplir y hacer cumplir el eje económico para favorecer a las personas que la administración estatal se ha propuesto, alineando y considerando en la visión y misión de las diversas secretarías dar cumplimiento cabal y congruente.

El presupuesto de gasto público se formula a lo largo de varias etapas y se integra bajo un modelo de Gestión por Resultados, así, se dirige a los programas y proyectos que generan mayor impacto social en el caso del Estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

Para lograr una correcta operatividad, así como prestación de servicios al público, las dependencias a cargo de Gobierno del estado solicitan la adquisición de bienes al sector privado para satisfacer estas necesidades.»

También se señala que:

«...todo contrato deberá garantizar su cumplimiento o el anticipo concedido -si así aplicara- mediante el otorgamiento de garantías.

Lo anterior ocurre al momento de la formalización, sin embargo, el artículo 46 exceptúa de la entrega de garantía siempre y cuando los proveedores suministren en forma "inmediata" (cabe señalar que el término inmediato abarca hasta cinco días hábiles posteriores a la firma del contrato).»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

De igual forma, el iniciante refiere que el artículo 127 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, establece las multas a que pueden ser acreedores los licitantes, postores o proveedores en caso de infringir alguna de las conductas señaladas en el artículo 125 de la citada ley, refiriendo además que:

«Acorde al numeral 127, quien cometa alguna de las infracciones arriba descritas (énfasis añadido) "...serán sancionados con una multa por un importe equivalente de veinte a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria elevada al mes, e inhabilitación temporal para participar en los procedimientos de contratación y celebrar contratos por el periodo de tres meses a cinco años. La sanción que se imponga deberá ser proporcional al costo de la prestación contratada.»

Lo anterior, convertido a unidades monetarias, se traduce en una sanción que cabe en el rango de \$44,408.40 a \$1'110,210.00 pesos, lo cual pierde el sentido de proporcionalidad si se toma en cuenta que pueden existir adjudicaciones de contratos por montos inferiores al mínimo que estipula el artículo. Por ejemplo, en el caso de que un proveedor no se presente a formalizar un contrato que le fue adjudicado por un importe de \$1,000.00, no existe manera de que se le imponga una sanción proporcional ya que el mismo artículo estipula el rango mínimo. Así se puede perjudicar seriamente la estabilidad de cualquier negocio con una actividad económica baja o mediana.

Por otra parte, en el caso del artículo 134 de la Ley de Contrataciones del Estado de Guanajuato, se prevé el caso en el cual un proveedor se comprometa a entregar los bienes dentro del plazo considerado como inmediato y no lo cumpla, ya que dicho escenario no está contemplado.

Al no estar previsto por Ley y el proveedor no haga entrega de la garantía de cumplimiento, no hay un porcentaje definido al que deberán sujetarse las garantías.»

En razón de lo anterior se refiere que se genera confusión al querer aplicar el artículo 134 de la Ley, que establece que las dependencias y entidades deberán pactar penas convencionales a cargo del proveedor por atraso en el cumplimiento de las fechas pactadas de entrega o de la prestación del servicio o por cualquier otro incumplimiento, las que no excederán del monto de la garantía de cumplimiento del contrato, y serán determinadas conforme a las características de los bienes o servicios.

Esto es, en principio la ley señala que para los contratos celebrados por la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, se deberán pactar penas convencionales a cargo del proveedor, mismas que no excederán del monto de la garantía de cumplimiento del contrato; por lo que si el proveedor no entrega garantía de cumplimiento, no se podrá determinar un porcentaje máximo para aplicar una pena convencional, lo que genera que se pudiera incurrir en irregularidades, poniendo en riesgo el uso de los recursos públicos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

III. Consideraciones de la Comisión

Como se desprende de la iniciativa, la propuesta de modificación al artículo 127 tiene por objetivo cubrir el vacío legal con relación al tema de proporcionalidad en la aplicación de sanciones por la no formalización de aquellos contratos adjudicados, cuya cuantía resulta menor de cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización diaria elevada al mes, que de acuerdo al valor vigente representa aproximadamente \$114,744.80. Lo anterior, en razón de que actualmente la sanción mínima por la comisión de dicha infracción asciende en promedio a la cantidad de \$45,897.92.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 22, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de proporcionalidad de las penas, consistente en que la gravedad de éstas debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido.

Después de hacer el análisis de la propuesta de adición de un segundo párrafo al artículo 127, la misma se consideró atendible, al ser congruente con el alcance del principio constitucional referido. Aunado a lo anterior, se valoró que un gran número de contratos que celebra la Administración Pública son susceptibles de sancionarse por su no formalización, empero que por su cuantía, la sanción actualmente prevista en ley, resultaría totalmente desproporcional, quedando incluso por encima del monto contratado.

Asimismo, es importante tener en consideración que la iniciativa acoge el texto del segundo párrafo del artículo 59 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que regula a nivel federal el supuesto relativo a la infracción por la no formalización de contratos adjudicados, distinguiendo con una sanción específica el caso de aquellos contratos no formalizados de una cuantía no mayor a cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización, frente a aquellos instrumentos que sí rebasen dicho rango. En razón de lo anterior se homologará este supuesto de sanción en términos de lo que al efecto dispone la legislación federal.

No obstante y en concordancia con lo previsto en el referido artículo 59 de la ley federal, se precisó que para que se actualice el supuesto normativo, la falta de formalización de los contratos debe darse de manera injustificada y por causas imputables a los licitantes, postores o proveedores.

Respecto a la propuesta a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 134, ésta tiene por objetivo normar los supuestos en los que se exige a los proveedores de otorgar garantía de cumplimiento, por tratarse de suministro inmediato, al tenor de lo previsto en el ordinal 46 de la Ley de Contrataciones, proponiendo que para tales casos, se defina qué porcentaje máximo resultaría aplicable en la imposición de penas convencionales por atraso en la entrega de los bienes o prestación de servicios, ante la ausencia de otorgamiento de garantía, esta última cuyo monto, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del citado artículo, ordinariamente constituye el referente para la aplicación de dichas penas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Cabe precisar que las condiciones bajo las cuales se realizan las contrataciones son variables de un sujeto a otro, por lo que se considera que el límite máximo de pena convencional para este supuesto es susceptible de determinarse en los reglamentos derivados de la Ley que emiten los sujetos obligados. Algunos sujetos obligados ya regulan lo conducente en sus reglamentos, derivados de la Ley de Contrataciones, ello armonizado con el artículo 96 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el cual señala que en las contrataciones en las que se prescindiera de la aludida garantía, el monto máximo de penalidad por atraso o incumplimiento será del veinte por ciento del importe de los bienes o servicios que no fueron entregados o prestados según los plazos o condiciones previstos en el propio contrato.

A continuación, se enuncian los reglamentos de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato que los sujetos obligados han emitido y que regulan en el apartado relativo al monto de las penas convencionales, la hipótesis correspondiente a que no se haya otorgado garantía.

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato de la Administración Pública Estatal:

«Excepción de la entrega de garantía de cumplimiento»

Artículo 114. *En los procedimientos de contratación cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento en los términos del artículo 46 de la Ley, deberá indicarse en las bases de licitación o subasta, que los licitantes o postores no incluyan en sus ofertas los costos por dicho concepto. En estos supuestos, el monto máximo de las penas convencionales por atraso y/o incumplimiento será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios que no fueron entregados y/o prestados conforme a los plazos o condiciones pactados en el contrato respectivo.»*

Reglamento de Contrataciones Públicas del Poder Legislativo del Estado De Guanajuato:

«Monto máximo de penas convencionales por atraso cuando no se haya requerido garantía de cumplimiento»

Artículo 93. *En los procedimientos de contratación cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento en los términos del artículo 46 de la ley, deberá indicarse en las bases de las convocatorias, que los licitantes o postores no incluyan en sus ofertas los costos por dicho concepto. En estos supuestos, el monto máximo de las penas convencionales por atraso será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente.»*

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

7

Dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Fiscalización
relativo a la iniciativa formulada por el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva
Alianza ante esta Sexagésima Tercera Legislatura, a efecto de reformar los artículos 127 y 134 de la Ley de Contrataciones
Públicas para el Estado de Guanajuato.

«Artículo 96. En los procedimientos de contratación cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento en los términos del artículo 46 de la Ley, deberá indicarse en las bases de las convocatorias, que los licitantes, postores o concursantes no incluyan en sus ofertas los costos por dicho concepto. En estos supuestos, el monto máximo de las penas convencionales por atraso será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente».

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato para el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato

«Excepción de la entrega de garantía de cumplimiento

Artículo 67. En las bases de los procedimientos de contratación cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento, en los términos del artículo 46 de la Ley, deberá indicarse en las bases de licitación o subasta, que los licitantes o postores no incluirán en sus ofertas los costos por dicho concepto. En estos supuestos, el monto máximo de las penas convencionales por atraso o incumplimiento será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios que no fueren entregados o prestados conforme a los plazos o condiciones pactados en el contrato respectivo».

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas para el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

«Artículo 96. En los procedimientos de contratación cuyos contratos no requieran garantía de cumplimiento en los términos del artículo 46 de la Ley, deberá indicarse en las bases de licitación o subasta, que los licitantes o postores no incluyan en sus ofertas los costos por dicho concepto. En estos supuestos, el monto máximo de las penas convencionales por atraso será del veinte por ciento del monto de los bienes o servicios no entregados o prestados oportunamente».

Se debe precisar que en congruencia con la normativa federal, el importe máximo de penas convencionales debe quedar topado en función del monto directo de los bienes o servicios no entregados o prestados, y no así, en función del monto total del contrato, a fin de que la pena resulte proporcional en relación con el incumplimiento materializado, de conformidad con el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, se concluyó que la propuesta de adición al artículo 134, no resulta atendible, toda vez que las condiciones bajo las cuales se realizan las contrataciones del sector público en el Estado varían de un sujeto a otro, estimando que el



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

límite máximo de pena convencional para este supuesto es susceptible de determinarse en los reglamentos derivados de la Ley que emiten los sujetos obligados, como se prevé actualmente.

Es así, que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 112, fracción XIV; y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO

Artículo Único. Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 127, recorriéndose el actual segundo párrafo para quedar como párrafo tercero de la **Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato**, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 127. Los licitantes, postores...

«Multa e...

Cuando los licitantes, postores o proveedores, injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen contratos cuyo monto no exceda de cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización diaria elevada al mes, serán sancionados con una multa por un importe equivalente de diez hasta cuarenta y cinco veces la Unidad de Medida y Actualización diaria elevada al mes vigente al momento de la infracción.

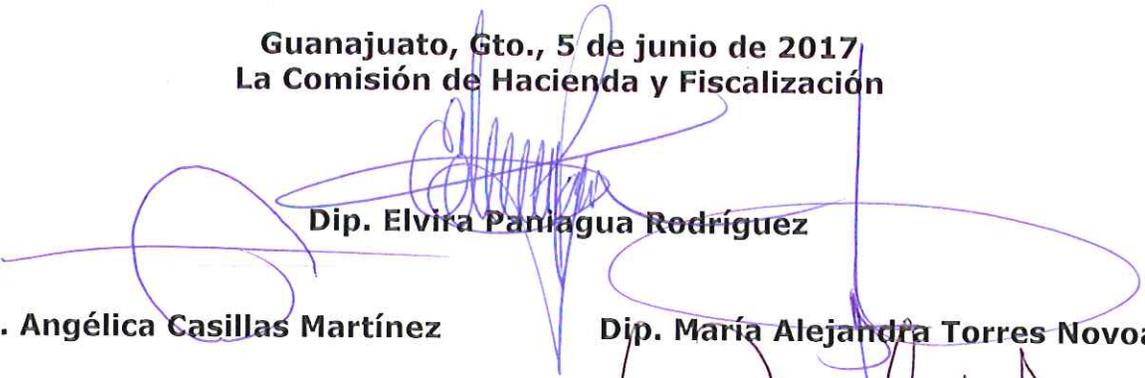
Tratándose de reincidencia...»

TRANSITORIO

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Inicio de vigencia

Guanajuato, Gto., 5 de junio de 2017
La Comisión de Hacienda y Fiscalización


Dip. Elvira Paniagua Rodríguez

Dip. Angélica Casillas Martínez

Dip. María Alejandra Torres Novoa

Dip. Juan Carlos Muñoz Márquez


Dip. María Guadalupe Velázquez Díaz