

**Iniciativa que reforma la Ley de Obras
Públicas del Estado de Tlaxcala en
Materia de ejecución de obra pública
Por administración directa.**

**DIP. MAYRA VÁZQUEZ VELÁZQUEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DE ESTA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA.**

COMPAÑERAS Y COMPAÑEROS DIPUTADOS

HONORABLE ASAMBLEA:

Quien suscribe, Diputada Laura Yamili Flores Lozano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 46 fracción I y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en relación con los numerales 9 fracción I y 10 apartado A fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, someto a consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa, la **Iniciativa con Proyecto de Decreto**, por el que se reforma el artículo 77 y se adiciona el artículo 77 Bis de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipio, **a efecto**

de permitir a los entes públicos ejecutar obra por administración directa sin límite presupuestal alguno, lo anterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- En el libro **“POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES”**, escrito por el economista Daron Acemoglu y el politólogo de Harvard James A. Robinson, publicado en el año 2012, se demuestra que la prosperidad de una sociedad depende de las instituciones jurídicas y económicas dictaminadas por las instituciones políticas existentes de cada Estado. Derivado de ello, en toda sociedad existirán dos tipos de instituciones políticas, jurídicas y económicas: inclusivas y extractivas.

Las instituciones inclusivas son aquellas que propician una distribución equitativa del poder y de la riqueza en una sociedad para beneficiar a la mayoría de la población. En cambio, las instituciones extractivas son aquellas que tienen por objeto extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a una minoría, por lo regular, una elite reducida de la sociedad.¹ En una sociedad con instituciones políticas extractivas, en donde el poder está en manos de una elite, existirán también instituciones económicas extractivas creadas por una oligarquía para extraer recursos del resto de la sociedad.

¹ Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por que fracasan los países*, 2012, Editorial Critica, pags. 98-103.

2.- Un ejemplo claro de una institución jurídica y económica EXTRACTIVA se encuentra en el artículo 77 de la Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada en el año 2004, el cual obliga a los entes públicos que ejecuten obra pública, a beneficiar y enriquecer, con los recursos públicos asignados a este concepto, a una minoría, las empresas constructoras, ya que se limita a las entidades públicas a destinar solamente el diez por ciento de su presupuesto para ejecutar obra pública por administración directa, como se demuestra a continuación:

3.- La Ley de Obras Públicas para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, expedida por el Congreso del Estado el treinta de septiembre del año dos mil cuatro, establece dos formas o procedimientos para ejecutar obra pública en el Gobierno del Estado, los municipios y sus comunidades:

a) Por administración directa, y

b) Por medio de terceros, es decir, a través de contratistas o empresas de la construcción.

4.- La modalidad de ejecución de obra pública por administración directa es aquella donde los entes públicos la ejecutan por sí mismos, conforme al programa autorizado de obras, cuando posean la capacidad técnica y elementos necesarios para su realización, mediante la utilización de recursos humanos y maquinaria de su

propiedad. Esta forma de ejecución de obra les permite a la administración estatal y municipal aprovechar a su máxima expresión los recursos materiales y humanos con que cuentan, situación que les permite **ejecutar obra a bajo costo y con mayores alcances y metas**. En efecto, en las Direcciones de Obras de los municipios se cuenta con maquinaria, equipo y personal especializado en la operación de dicha maquinaria y en la ejecución de trabajos específicos de obras de infraestructura básica para la construcción y rehabilitación de caminos, guarniciones, banquetas, adoquinamientos, edificación de estructuras de ingeniería civil, mantenimiento de edificios e instalaciones de red de agua potable, drenaje, etc., capital humano y maquinaria que se ha adquirido y estructurado a lo largo del desempeño de varias administraciones municipales, y que no es propio y exclusivo de una administración pública en especial, sino resultado de muchas de las que han gobernado, y que son necesarias ante la escasa capacidad económica y presupuestal de los Municipios en el Estado de Tlaxcala.

5.- Asimismo, esta modalidad de ejecutar obra pública de manera directa, sin la intervención de contratista o empresas de la construcción, les produce a los municipios y presidencias de comunidad, los siguientes beneficios adicionales:

I. Utilizar la mano de obra local que se requiera, lo que invariablemente se traducirá en dar empleo a los habitantes de las comunidades;

II. Ocupar, o en su caso, alquilar, el equipo y maquinaria de construcción complementaria entre los negocios de los vecinos del mismo municipio y comunidades, situación que implicaría una derrama económica indirecta para las personas que posean esa maquinaria.

III. Utilizar los materiales de la región, lo que indudablemente beneficiara a los negocios locales, y

IV. Utilizar los servicios de fletes y acarreos complementarios que se requieran, también de la región.

Todo lo anterior con dos objetivos:

a).- Reducir los gastos en la ejecución de las obras: lo que a su vez producirá ampliar el número de obras que se puedan ejecutar, es decir, **HACER MAS CON MENOS.** Esta situación es lógica en virtud de que le resulta más barato al Gobierno del Estado, a los Ayuntamientos o Presidencias de Comunidad ejecutar de forma directa las obras públicas, que contratarlas con empresarios de la construcción, porque en este último caso se adhieren a los gastos de construcción, además del material utilizado y la mano de obra, la ganancia o dividendo que necesariamente debe ir incluido en el costo de la obra para el contratista, y con frecuencia, los sobrecostos o sobrepagos en la facturación de algunas estimaciones de obra, mismas que han sido materia de observaciones recurrentes por parte del Órgano de Fiscalización Superior en la revisiones de la cuenta pública.

b).- Beneficiar directa e indirectamente la economía de los habitantes de la comunidad donde se ejecutara la obra pública: Lo anterior mediante el empleo de la mano de obra de los mismos habitantes, el alquiler del equipo y la maquinaria para la construcción entre los mismos vecinos, la compra de los materiales en los negocios de la región, así como el alquiler de fletes y todos los demás servicios necesarios para la ejecución de la obra. Lo anterior permitirá estimular la economía local al invertir los recursos municipales destinados a obra pública en la propia comunidad, y así evitar que empresa contratistas, que por lo general son foráneas, se beneficien del presupuesto municipal, y lo inviertan fuera del municipio o del Estado.

6.- Sin embargo, la Ley de Obras Públicas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, contempla un candado que impide a los municipios ejecutar libremente su obra pública por administración directa, en virtud de que el artículo 77 de dicha Ley, les permite destinar solo una décima parte del total del presupuesto municipal para ejecutar obra pública por esta modalidad.

Efectivamente, el artículo 77 de la multicitada Ley de Obras Públicas del Estado ordena lo siguiente:

“Artículo 77.- Las dependencias, entidades y gobiernos municipales que realicen obra por administración directa, no podrán ejecutar obra por administración directa superior a un diez

por ciento del presupuesto total aprobado para este capítulo referente a gasto público,”.

7.- Este artículo, al establecer una restricción para realizar obra pública por administración directa, sólo hasta un 10% (diez por ciento) del presupuesto total aprobado para este capítulo, **viola los principios de autonomía municipal y libre administración hacendaria que consagra el artículo 115, en sus fracciones II y IV, de la Constitución General de la República a favor de los municipios**, al beneficiar a un sector minoritario y privilegiado de la sociedad, el sector de los empresarios contratistas, en perjuicio de la mayoría de la población.

8.- De este modo, el citado artículo 77 de la Ley de Obras del Estado invade el ámbito de competencia constitucional de los Municipios al **predeterminar** la forma y montos del presupuesto del municipio para la ejecución de obra pública por administración directa; siendo aquí evidente la transgresión que realizó el Congreso del de Tlaxcala a la autonomía municipal, pues el Constituyente Permanente, precisamente se propuso eliminar la intervención de las Legislaturas Estatales u otros órganos de gobierno en los actos de administración de la hacienda municipal.

9.- En esta tesitura, el contenido del artículo 77 de la Ley de Obras Públicas trasciende de manera tal, que se vulnera el Texto

Constitucional, porque al limitarse a un 10% las obras públicas realizadas por administración directa trae como consecuencia **que no se pueda disponer libremente de la maquinaria y equipo con que cuenta los Ayuntamientos para la realización de cualquier obra.** Sostener que los Municipios no tienen esta exclusividad para decidir cómo y cuanto de su presupuesto podrán disponer para ejecutar obra pública por administración directa hace nulo el principio **de libre administración hacendaria municipal que garantiza** nuestra Norma Fundamental.

10.- Lo anterior es así en virtud de que la Constitución General de la República no prohíbe a los municipios realizar obra pública por administración directa ni impone un límite o monto máximo en los presupuestos de los municipios para realizar obra por esta modalidad. En consecuencia, si la Constitución Federal no impone límites ni montos máximos a los municipios para ejecutar obra pública por administración directa, ¿por qué una ley secundaria, de rango inferior, impone límites a los municipios para ejecutar obra pública por esta modalidad? **En otras palabras, si la Constitución Federal, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente** y, por otra, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos directamente por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, **es evidente que los municipios pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de**

contratistas, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de los recursos públicos.

11.- Por citar algunos ejemplos, la construcción de **un camino a base de mezcla asfáltica, con una longitud de un kilómetro, el adoquinamiento de una calle de dos kilómetros, guarniciones y banquetas, introducción de drenaje o red agua potable, etc.**, tendrá un costo muy distinto si se realiza con personal y equipo del Ayuntamiento, al costo que resultaría si con las mismas características lo ejecuta un contratista.

12.- La lógica que subyace en el artículo 77 de la vigente ley de obras e nuestro Estado consiste en que el presupuesto municipal **debe dilapidarse con la intención de provocar una derrama económica en beneficio de los empresarios dedicados a la construcción.** Es decir, en el 2004, el Congreso de Tlaxcala supuso que al limitar la ejecución de obras públicas por administración directa se provocaría un aumento en la derrama económica del sector de la construcción en beneficio de la economía estatal, al permitir que se logren licitar una cantidad mayor de obras.

13.- No obstante, resulta insuficiente tal justificación para limitar el importe de los recursos que se pueden destinar para la ejecución de obras por administrar directa, porque la lógica que aplican se **entiende partiendo de que se deben sacrificar los recursos públicos a costa**

de beneficiar a un sector determinado de la población, que por cierto es muy reducido, el de los empresarios dedicados a la construcción.

14.- Debe dejarse claro que esta propuesta NO pretende excluir al sector de la construcción en la ejecución de obra pública, más bien la intención **es la optimización y maximización** de los recursos públicos municipales, pues es una realidad que todos los municipios, no solo de Tlaxcala sino de todo el país, no cuentan con la infraestructura necesaria para la ejecución de **obras magnas o de aquellas que requieren un conocimiento muy especializado y técnico**, casos en los que la contratación de la obra es necesaria y que contribuyen a la derrama económica a favor del sector de la construcción, **pero en obras de menor magnitud, de infraestructura básica tan necesaria en las comunidades de todos los municipios del Estado de Tlaxcala**, el Ayuntamiento y sus Presidentes de Comunidad cuenta con los medios necesarios para su ejecución de manera directa que además de economizar recursos y evitar actos de corrupción en la asignación de los contratos de obra, resulta expedita su ejecución, pues se evita el trámite que debe realizarse para adjudicar los contratos, ya sea por licitación pública, invitación restringida a tres contratistas, o adjudicación directa.

15.- Se insiste, el límite del 10%, impuesto a los Municipios respecto a la ejecución de obra por la modalidad de administración directa vulnera

los principios de autonomía municipal y libre administración hacendaria, porque si bien al Congreso se le ocurrió (y se utiliza esta expresión dado que no estableció en la exposición de motivos los criterios con base en los cuales llegó al 10% que señala la vigente ley) fijar un 10%, se corre el riesgo que en posteriores reformas determine establecer un 5%, para incrementar aún más la derrama económica en favor de los contratistas. Se violenta de esta forma el manejo propio de la hacienda municipal, porque se predetermina el monto del presupuesto que puede ejecutar el ente público hasta llegar al porcentaje que señala el dispositivo legal citado, con lo que el legislador excede el ámbito de sus atribuciones con graves perjuicios de tipo patrimonial al Municipio.

16.- Como dato final, la presente Iniciativa de reforma tiene sustento constitucional en una Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en el año 2007 una controversia constitucional promovida por el municipio de Cunduacan, Tabasco, en contra del Congreso de ese Estado, controversia que dio origen a la Jurisprudencia 172,464, con el rubro: **OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS. EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE TABASCO VIGENTE, EXCEDE DE LA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA MUNICIPAL DEL CONGRESO LOCAL.**

17.- Por lo tanto, y al no encontrar ninguna justificación constitucional, jurídica, económica o técnica para seguir condicionando a los ç

municipios la forma de ejercer su presupuesto en materia de obra pública, es que se propone reformar el artículo 77 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con:

**PROYECTO
DE
DECRETO**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 77, y se adiciona el artículo 77 Bis, de la Ley de Obras Públicas del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, para quedar como sigue:

Artículo 77.- Las dependencias, entidades y gobiernos municipales podrán realizar y ejecutar obra pública por administración directa sin limitación presupuestal alguna, y deberán prever y proveer todos los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos necesarios para que la ejecución de los trabajos se realice de conformidad con lo señalado en los proyectos, planos, especificaciones técnicas, programas de ejecución, suministro y los procedimientos de ejecución.

La ejecución de obras de infraestructura social básica como guarniciones, banquetas, adoquinamientos, introducción de red de drenaje y agua potable, entre otras, que contribuyan de manera inmediata a mejorar las carencias sociales relacionadas con la pobreza, que realicen los ayuntamientos en sus comunidades, con cargo total o parcial a fondos federales, estatales y municipales, deberá realizarse *preferentemente* por administración directa.

Artículo 77 bis.- Las dependencias y gobiernos municipales que realicen obras públicas formularán un inventario de maquinaria y equipo de construcción a su cuidado o de su propiedad y lo mantendrán actualizado, sujetándose a las disposiciones en materia de contabilidad gubernamental aplicables.

Tratándose de las dependencias y entidades responsables en el ámbito del Poder Ejecutivo, deberán remitir copia del inventario a la Secretaría de Planeación y Finanzas, a la Contraloría del Ejecutivo, al Congreso del Estado y al Órgano de Fiscalización Superior, al igual que el catálogo y archivo de los estudios y proyectos que realicen sobre las obras públicas.

En el caso de los municipios, la copia del inventario y del catálogo y archivo de los estudios y proyectos, se enviará al Congreso del Estado y al Órgano de Fiscalización Superior.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

AL EJECUTIVO PARA QUE LO SANCIONE Y MANDE PUBLICAR

Dado en la Sala de Sesiones del Palacio Juárez, Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en la ciudad de Tlaxcala de Xicohtécatl, a los treinta y un días del mes de enero de dos mil diecinueve.

DIPUTADA LAURA YAMILI FLORES LOZANO