H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. DIP. JOSÉ ALFONSO BORJA PIMENTEL
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E .

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibimos para efectos de estudio y dictamen la iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, *en la parte que corresponde al primero de los ordenamientos*. ELD 112A/LXV-I.

Analizada la iniciativa, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le confieren los artículos 89, fracción V, 111 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión ordinaria del 25 de noviembre de 2021 ingresó la iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, *en la parte que corresponde al primero de los ordenamientos*, con el ELD 112A/LXV-I, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y

Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para su estudio y dictamen.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 29 de noviembre de 2021 se radicó la iniciativa y fue aprobada la metodología de estudio y dictamen en los siguientes términos:

Acciones:

1. *Remitir vía electrónica para opinión a los 36 diputados y diputadas que integran la Sexagésima Quinta Legislatura, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Poder Judicial, al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, a la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, a la Auditoría Superior del Estado, a las instituciones de educación superior, quienes contarán con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimen pertinentes.*

2. *Se habilitará un vínculo (link) en la página web del Congreso del Estado, a efecto de que se consulte la iniciativa y se puedan recibir observaciones a la misma.*

3. *Se remitirá al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado para su estudio y opinión.*

4. *Se integrará un documento que consolidará todas las propuestas emitidas en las consultas por escrito o vía electrónica que se hayan remitido previamente a la Comisión para el análisis de la iniciativa. Dicho documento será con formato de comparativo.*

5. *Se celebrará una mesa de trabajo para analizar las observaciones remitidas, a través del documento comparativo.*

6. *Una vez lo cual, se presentará un proyecto de dictamen para que sea analizado en reunión de la Comisión.*

I.2.1. Derivado de ese ejercicio de consulta y, bajo el principio de parlamento abierto, respondieron el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, la Universidad de Guanajuato, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato y la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

La Universidad de Guanajuato refirió en su opinión, lo siguiente:

> *«(...) en ese sentido que la Constitución local plasma en la fracción XVIII del artículo 63 que, además de fiscalizar la cuenta pública, el Congreso tiene la potestad de verificar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas. Según la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos citada, un programa presupuestario es la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas y proyectos, que establece los objetivos, metas e indicadores para los ejecutores del gasto, y que contribuye al cumplimiento de la planeación de desarrollo del Estado.*
>
> *Al respecto, se estima que dicha adición ya está contemplada implícitamente en la legislación vigente, ya que las acciones, sistemas y actividades forman parte del proceso que culmina con el cumplimiento o incumplimiento de los programas. Es decir, el proceso de fiscalización incluye las actividades que se pretenden introducir al dispositivo constitucional.»*

La Auditoría Superior del Estado de Guanajuato refirió en su opinión que:

> *«(...) Respecto de la fracción XVIII del artículo 63, no es deseable llevar a cabo modificaciones a nivel constitucional, por el cambio constante de las normas ISSAI, además de que la Constitución debe contener cuestiones genéricas, se sustenta lo anterior, en razón de que la INTOSAI especifica que las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes.»*

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato refirió en su opinión, lo siguiente:

> *«(...) Respecto a la reforma de la fracción XVIII, del artículo 63, y la fracción I, del artículo 66, ambos de la Constitución del Estado, así como la fracción V, del artículo 3, de la Ley de Fiscalización Superior del Estado, donde se propone ampliar el espectro de la acción fiscalizadora y modificar la verificación de los programas de desempeño a la de acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u (sic) organizaciones; no queda claro en la exposición de motivos, la forma en que los sujetos de fiscalización deberán proporcionar esta información, así como tampoco*

si el congreso podrá verificar acciones, programas, sistemas, operaciones y en general actividades más allá del uso de recursos público, dado que la atribución del Congreso, según lo actualmente establecido en el citado artículo 63 constitucional, fracciones XVIII y XIX, es únicamente fiscalizar las cuentas públicas del ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos autónomos, así como el cumplimiento de los objetivos de los programas (para efecto del presupuesto a base de objetivos y metas); lo cual podría vulnerar las facultades de cada uno de los organismos fiscalizados. Además, se hace notar que se utiliza la conjunción disyuntiva "u", entendiendo que las opciones establecidas son excluyentes, por ejemplo, en caso de que se verifique una acción de un sujeto de fiscalización, no se podrían verificar sus operaciones, ni sus programas. (...)»

El Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato refirió en su opinión, lo siguiente:

«(...) la inserción de la propuesta para reformar el artículo 125 de la Constitución Local, ésta se vincula con la reforma a la fracción XX de la Ley de Fiscalización Superior, en la que se propone dotar al Auditor Superior la atribución presentar la denuncia de juicio politice por los actos u omisiones que dañen gravemente los intereses públicos fundamentales, por violaciones graves a la Constitución y Leyes locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos estatales. Tal atribución ya se contempla en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para el titular de la Auditoría Superior de la Federación, por lo cual consideran los iniciantes, necesario que el auditor superior local tenga una herramienta homóloga. Sin embargo, en la primera citada propuesta se advierte la inclusión de titulares de organismos autónomos y diversas entidades en un ejercicio de traslación del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Constitución local, no obstante, en la recientemente aprobada Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia -aún no se concluye el proceso para publicación-, por las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en septiembre de este año, se establece la instauración de los procesos de juicio político y declaración de procedencia a nivel local, al Ejecutivo del Estado, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Consejeros de la Judicatura y a las personas integrantes de los órganos constitucionalmente autónomos. Por lo que, en caso de aprobarse la referida atribución para el Auditor Superior, no se advierte la justificación para la inclusión de los demás titulares distintos a los que señala el artículo 125 de la Constitución Política de Guanajuato, que no forman parte de organismos constitucionalmente autónomos.

Por lo expuesto, se considera que las reformas y adiciones que se proponen coadyuvarán al fortalecimiento de la rendición de cuentas y transparencia que realiza la Auditoria Superior del estado de Guanajuato en sus procesos de fiscalización. Con excepción de la relativa al juicio político propuesta en el artículo 125, en la que se considera procedente, solamente la inclusión de los titulares de los organismos autónomos en armonización con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

II.2. Se celebró una mesa de trabajo en modalidad híbrida el día 19 de julio de 2023, estando presente la diputada Susana Bermúdez Cano, presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Servidores públicos de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, de los organismos autónomos: el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, y la Universidad de Guanajuato; los y las asesoras de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, MORENA, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, así como la secretaria técnica de la comisión, donde se generó el análisis puntual sobre los alcances de la iniciativa.

II.3. Una vez concluida la metodología de estudio y dictamen, la presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido negativo de la parte correspondiente a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, atendiendo a lo manifestado en la mesa de trabajo y conforme lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta comisión dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa y consideraciones generales de las y los dictaminadores sobre los objetivos perseguidos con la propuesta de reforma a los artículo 63, 66 y 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato *respecto a la función de fiscalización*

El objeto de la iniciativa radica en reformar los artículos 63, 66 y 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, a efecto de ampliar la función de fiscalización, a través de su órgano técnico denominado Auditoría

Superior del Estado de Guanajuato. Los iniciantes expresaron en su exposición de motivos lo siguiente:

> *«[...] Los sistemas modernos de rendición de cuentas se componen por un conjunto de mecanismos institucionales que coaccionan a los servidores públicos a informar y responder frente a la ciudadanía acerca de los actos y usos de su autoridad, posibilitando la verificación del apego a la legalidad y resultados producidos el ejercicio del poder por parte de los propios servidores públicos[1]. Una de las instituciones fundamentales para el correcto funcionamiento de dichos sistemas de rendición de cuentas es precisamente el Poder Legislativo, pues una de sus funciones primarias es la vigilancia y fiscalización del presupuesto público[2]; es decir, el control político y presupuestal de las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad y correcto ejercicio del poder que, en el caso mexicano, incluye que la administración de recursos públicos debe llevarse a cabo con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez[3]. En la actualidad, dada la complejidad técnica de la función de vigilancia y fiscalización, los poderes legislativos tanto nacionales como subnacionales de las democracias contemporáneas llevan a cabo dicha función mediante organismos técnicos denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), que usualmente gozan de autonomía técnica y de gestión. En el caso del Estado de Guanajuato, la EFS con la que cuenta el Poder Legislativo Estatal es la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato (ASEG) que, al igual que la gran mayoría de instituciones homólogas en América Latina, cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria[4].*
>
> *Sin embargo, las labores de fiscalización en el estado de Guanajuato tienen varias áreas de oportunidad para mejorar su funcionamiento y que este Poder Legislativo contribuya de mejor manera a construir un sistema de rendición de cuentas útil para la ciudadanía. De manera particular se identifican tres áreas de oportunidad que motivan la presente iniciativa: un déficit de participación ciudadana; la falta de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y deliberación entre la ASEG y el Congreso del Estado; así como la necesidad de afinar los alcances y herramientas de la ASEG en sus labores de fiscalización. En términos del déficit de participación ciudadana, se encuentra que la legislación vigente contempla un enfoque minimalista del involucramiento ciudadano, acotando la participación ciudadana a la recepción de opiniones, solicitudes y quejas. La participación ciudadana en las actividades de fiscalización puede producir múltiples beneficios en la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal. Por ello, la ciencia política ha venido señalando desde hace más de una década la importancia de desarrollar, al menos, 3 áreas de colaboración e incentivos de participación a los vínculos entre las Entidades Superiores de Fiscalización y la Sociedad Civil[5]. (...)*
>
> *Adicionalmente, en esta reforma se contempla la obligación específica de que los informes semestrales y anuales que rinda el auditor superior, no se reduzcan a presentaciones en formatos que dificultan el análisis ciudadano de los mismos, sino en datos abiertos que deben*

---

[1] McLean, I. (1996). The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press. Pág. 1.

[2] Bolaños Cárdenas, L. (2016). El Poder Legislativo Federal. México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Pág. 108.

[3] Artículo 134, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[4] Artículo 66, Constitución Política para el Estado de Guanajuato; artículo 4, Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.

[5] Peruzzotti, Enrique. (2010). "Entidades de Fiscalización Superior y Participación Ciudadana. Reflexiones para una agenda de colaboración". En Trabajo específico solicitado por OLACEFS. Buenos Aires: OLACEFS.

ser accesibles desde la propia página electrónica de la Auditoría. Asimismo, también se propone la obligación específica de que, para la elaboración del Programa General de Fiscalización la ASEG, se contemplen mecanismos de participación ciudadana tales como a convocatoria para la recepción de propuestas ciudadanas sobre qué instituciones o programas deben ser auditados. Por su parte, con la finalidad de eliminar costos de tiempo o preparación técnica por parte de la ciudadanía para la comprensión de los informes de resultados de los actos de fiscalización realizados, se propone que aquellos informes aprobados por el Congreso sean difundidos en sus versiones públicas, acompañados de una síntesis y los recursos audiovisuales que expliquen los resultados derivados del proceso de revisión de forma clara, sencilla y accesible. Por otro lado, con respecto a la falta de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y deliberación entre la ASEG y el Congreso del Estado, es necesario recordar que, pese a su autonomía, la Auditoría Superior es un órgano técnico del Poder Legislativo. Así, desde el Grupo Parlamentario de Morena consideramos que es necesario que la relación y forma de trabajo entre la ASEG y el Congreso del Estado se modifique.

En este sentido, la presente iniciativa contempla varias modificaciones. Primero, dado el contexto de partido hegemónico que ha tenido el Estado de Guanajuato durante más de 30 años, consideramos que el requerimiento de las dos terceras partes del Congreso para acordar la práctica de auditorías cuando exista causa justificada, o para observar algún informe de resultados, hoy resulta innecesario e incluso puede tornarse en un obstáculo para las labores de fiscalización y vigilancia de la ASEG respectivamente. Por otro lado, la facultad que actualmente tiene el titular de la ASEG para suspender el plazo máximo de duración de seis meses para la revisión de cuenta pública y auditorías ha mostrado ser una herramienta útil durante la pandemia global que hemos vivido; sin embargo, también es cierto que el diseño que actualmente tiene esa facultad en la legislación vigente es susceptible de constituir un exceso de simplificación, al punto que la mayor parte de los acuerdos emitidos al respecto desde que entró en vigencia esa posibilidad no han especificado las razones que las sustentan, limitándose a señalar que la pandemia dificulta el desarrollo ordinario de los actos de fiscalización. Con esto, no se especifican los procedimientos interrumpidos por la situación excepcional en cada caso, ni tampoco se nos da a las y los legisladores el contexto específico que dificulta la fiscalización de cada ente. Por esto, se propone que la suspensión del plazo pueda ser solicitada por el titular de la ASEG, pero que deba ser aprobada por el Congreso. Del mismo modo, cuando se presentan denuncias de situación excepcional que pueden ameritar una auditoría específica del hecho, actualmente el auditor superior tiene la facultad de archivar el expediente cuando detecte que no existen elementos para probar los hechos o actos relacionados con la denuncia; al respecto, la presente iniciativa contempla que cuando se archiva la denuncia, es necesario que el titular de la ASEG informe a la Comisión de Hacienda y Fiscalización de este Congreso acerca del asunto, con la finalidad de que ésta pueda verificar si se cumplieron los supuestos marcados por la ley para su archivo. Además, en concordancia con lo anterior, se propone establecer como atribución del Auditor Superior la de ser el enlace entre la ASEG y la Comisión de Hacienda y Fiscalización de este Congreso.

Por su parte, se propone también que un requisito para ocupar cargos directivos en la ASEG sea también no haber sido sancionado con la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público, independientemente del tiempo de sanción que se haya determinado. Esto, porque resulta necesario que quienes encabecen esta institución nunca hayan tenido algún señalamiento por cualquier tipo de corrupción. Adicionalmente, cuando se trate del Auditor Superior, consideramos pertinente añadir no haberse desempeñado durante los tres años anteriores como titular de alguna de las entidades susceptibles de ser fiscalizadas, con la finalidad de aminorar las posibilidades de conflictos de interés en la labor de fiscalización, por lo cual se incluye no haber sido Secretario u homólogos en el Poder Ejecutivo, no haberse desempeñado como Presidente Municipal, Síndico, Diputado, Secretario General del Congreso o titular de algún organismo constitucional autónomo. Para cerrar lo que respecta a

esta área de oportunidad, es necesario señalar que los informes de resultados de las auditorías y revisiones realizadas por el Congreso no contienen información suficiente para que las y los legisladores validemos las labores de fiscalización levadas a cabo por la ASEG. Por esto, esta iniciativa contempla la necesidad de que los informes de resultados contengan no sólo los procedimientos de auditoría generales que pueden aplicarse, sino la selección de las partidas para revisar en cada caso auditado y los procedimientos de auditoría aplicados a cada elemento de la muestra revisada. Asimismo, consideramos que la Ley debe señalar que los informes contengan, en su caso, el cumplimiento que los sujetos de fiscalización realizaron o no respecto a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, a la Ley de Ingresos y Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato, o Leyes de Ingresos Municipales para el Ejercicio Fiscal correspondiente respectivamente, así como Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios, Ley de Coordinación Fiscal del Estado, entre otras, lo cual permitirá a las y los legisladores conocer de mejor manera los resultados de la fiscalización, más allá de las observaciones o recomendaciones que se recogen en los informes actuales. (...)»

Quienes integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Quinta Legislatura, consideramos necesario referir el análisis general de la iniciativa y los argumentos de carácter técnico jurídicos con respecto al tema que refiere en general a las políticas de transparencia y de acceso a la información, donde el órgano de fiscalización superior busque mejorar la publicidad y transparencia de su información, con la finalidad de dar difusión proactiva acerca de sus funciones y desempeño. El mejoramiento del proceso de selección de los casos a fiscalizar, y la necesidad de crear mecanismos mediante los cuales la ciudadanía pueda aportar información relevante. De la misma manera, la coordinación del actuar de las entidades de fiscalización superior con actores de la sociedad civil, y que se busque modalidades de incorporación de la ciudadanía a los procesos de fiscalización.

Entendemos que la propuesta tiene como base la reforma constitucional a efecto de incorporar y fortalecer desde el punto de vista de quien inicia la función de fiscalización del Poder Legislativo a través de su órgano técnico, denominado Auditoría Superior del Estado de Guanajuato —ASEG—. En ese

sentido, iniciamos nuestro análisis de la propuesta al referir que la rendición de cuentas constituye un principio fundamental que rige las democracias, pues es un instrumento que coadyuva de manera significativa en el control del abuso del poder por parte de las instituciones y es bajo este argumento que iniciamos nuestra valoración y consideración con respecto al tema que se dictamina.

Por otro lado, respecto al objeto de la reforma y el impacto de la participación ciudadana puede ser clave en el combate a la corrupción, involucrándose en las denuncias sobre sujetos o instancias que ejerzan recursos sin probidad o sin transparencia. Sin embargo, el involucramiento de la ciudadanía precisa no sólo de que se le convoque para aportar propuestas sobre instituciones o programas susceptibles de ser auditados, sino de que se le involucre de manera informada y responsable, para generar una colaboración orientada a la obtención de resultados, evitando que se convierta en un mecanismo de acción bajo influencia política.

En este ejercicio, es importante referir que México ha suscrito tres convenciones internacionales anticorrupción, por medio de las cuales se ha comprometido a cumplir con los compromisos que éstas establecen. La Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[6]. Éstas representan los instrumentos internacionales que contribuyen

[6] Consultables en:
http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/ConvCombatBribery_Spanish.pdf
http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html
http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

a sustentar las iniciativas y planes de acción anticorrupción de las instituciones gubernamentales y del sector privado en el país.

En el análisis mencionamos los alcances de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[7] adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2003 y ratificada por México el 20 de julio del 2004, al referirse a la participación ciudadana, establece en su artículo 13, la Participación de la sociedad.

Esa participación de la que habla la convención, deberá reforzarse con medidas como: aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; garantizar el acceso eficaz del público a la información; realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; y salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

---

[7] La Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno. Asimismo, indica que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Consultable en: https://www.gob.mx/sfp/documentos/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20de%20las%20Naciones,reunir%20las%2030%20ratificaciones%20requeridas.

De igual manera, cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima. En ese tenor, el Estado Mexicano ha implementado mecanismos de coordinación entre el ámbito federal y el local para el combate a la corrupción, como el Sistema Nacional Anticorrupción, al que pertenece el Comité de Participación Ciudadana y su homólogo en lo local.

Es decir, el 6 de septiembre de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el Decreto Legislativo número 109 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia del Sistema Estatal Anticorrupción, estableciéndose con ello la base constitucional en el orden local para la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción. Para ello fue necesario emitir, reformar y abrogar diversos ordenamientos jurídicos, y finalmente el 16 de mayo de 2017, mediante el Decreto Número 187, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, misma que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción previsto en el artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, para que las autoridades competentes prevengan, identifiquen, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

De esta manera, la Política Estatal Anticorrupción aprobada para el Estado de Guanajuato, en el eje estratégico número 4[8], involucra a la sociedad y el sector privado, y tiene como objetivo general propiciar el involucramiento activo y responsable de la ciudadanía en la vigilancia del quehacer gubernamental y en la toma de decisiones a través de mecanismo institucionalizados de participación con enfoque incluyente y perspectiva de género. Y, como objetivo específico se plantea el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana efectivos en donde la sociedad tenga la capacidad de incidir en la toma de decisiones, y fortalecer el enfoque ciudadano de los espacios existentes; así como fomentar la socialización y adopción de valores prácticos relevantes en la sociedad para el control de la corrupción.

Bajo estos argumentos, nos enfocamos a la viabilidad o no de la propuesta que pretende modificar los alcances de las auditorias al desempeño incluyendo: las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de los sujetos de fiscalización de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía. Ampliar los requisitos para ser titular de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato. Eliminar la votación calificada

---

[8] Consultable en: seseaguanajuato.org/PEA GTO. aprobada 16.07.21
Programa de Implementación de la Política Estatal Anticorrupción de Guanajuato, febrero de 2022. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
La Política Estatal Anticorrupción de Guanajuato es fruto de un proceso de construcción colaborativo y estratégico de elementos estructurados con base en análisis plurales, ciudadanos e institucionales de las causales de la corrupción en el estado de Guanajuato con cifras y datos duros obtenidos de sus instituciones públicas, información de organismos nacionales e internacionales, percepción y opiniones ciudadanas; además del establecimiento de una línea rectora de actuación para prevenir y combatir de manera efectiva el fenómeno de la corrupción, con en evidencias y mediciones. También, cuenta con elementos particulares dados por el contexto del estado de Guanajuato, que se complementan con los cuatro factores problemáticos observados desde el Sistema Nacional y reflejados en la Política Nacional Anticorrupción, y que derivan en los cuatro ejes estratégicos como insumo para la construcción de nuestra política pública para prevenir y combatir la corrupción en Guanajuato. El primero de los factores problemáticos se refiere a los altos niveles de impunidad en la detección, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas, y delitos por hechos de corrupción. El segundo tiene que ver con la persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad y el abuso de poder. El tercero abarca la distorsión en los puntos de contacto entre gobierno y sociedad, derivados de las debilidades de la gestión pública. Y el cuarto señala un débil involucramiento de los sectores de la sociedad, incluyendo el privado, en la prevención y el combate a la corrupción.

para ordenar la práctica de una auditoria, y ordenar al titular de la Auditoría Superior ampliar su programa. Así como, incorporar al catálogo de los servidores públicos sujetos a juicio político que refiere el artículo 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Así, la propuesta de reformas a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, de la fracción XVIII del artículo 63, que refiere a las facultades de la Asamblea del Poder Legislativo; así como de la fracción I del párrafo quinto del artículo 66, que sugieren adecuar los alcances de la función de fiscalización a través de las auditorias al desempeño, incluyendo en su diseño acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de los sujetos de fiscalización de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Sin embargo, desde el punto de vista de congruencia constitucional, es menester tomar en cuenta que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, es la norma suprema en nuestro sistema jurídico local; y desde esta acepción su interpretación adquiere una relevancia importante, pues se concentra en esta los principios y reglas generales que en normas secundarias deberán delinearse estos principios y reglas. En ese sentido, de las facultades del Poder Legislativo a través de su Asamblea denominada Congreso del Estado contenidas en Código Político Local en su artículo 63 fracción XVIII se encuentra el de fiscalizar la cuenta pública del Poder Ejecutivo incluyendo la de las entidades y organismos de la administración pública paraestatal, del Poder Judicial y de los organismos autónomos; verificar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas. El Congreso del Estado se apoyará en la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, como órgano técnico de la función de fiscalización y, lo hará en los términos de la Ley.

Con esta perspectiva, los iniciantes proponen adicionar a esa fracción acciones como verificar el desempeño de las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de los sujetos de fiscalización de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía. Su argumento para estos efectos es homologar la definición de las auditorías de desempeño con la comprendida por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores[9] en sus Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores 300 (ISSAI), mismas que contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos y los principios de la auditoría de desempeño.

Para este ejercicio de dictaminación es importante conocer y delimitar los objetivos específicos de la fiscalización, como el proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública. Es decir, la eficaz utilización de los recursos públicos, la profesionalización de la gestión pública, el cumplimiento normativo en la acción administrativa y la divulgación de información; de tal suerte, que cualquier alcance diferente, será considerado inconstitucional.

La función fiscalizadora representa una parte imprescindible del sistema regulador que debe atender y señalar las desviaciones normativas y violaciones a los principios que rigen la gestión gubernamental, de tal modo

[9] Consultable en: https://www.intosai.org/es/index.html
La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (**INTOSAI**) es la organización central para la fiscalización pública exterior. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

que puedan adoptarse medidas preventivas y correctivas procedentes, para determinar o promover las responsabilidades y sanciones que, en su caso, correspondan. En ese sentido, con base en la normativa internacional y las NPSNF para el cumplimiento de la labor de los organismos auditores puede clasificarse, según las facultades que les correspondan, en tres vertientes principales: auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño[10].

En lo que corresponde a la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, las auditorías por su alcance pueden ser ordinarias o concomitantes y pueden ser coordinadas con otros órganos internos de control. Conforme a lo establecido en el Manual de Auditoría Gubernamental, ASEG realiza auditorías de Revisión de Cuentas Públicas; auditorías integrales; auditorías Específicas; y de Investigación de Situaciones Excepcionales[11].

Para ello las auditorias de desempeño, que refieren las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización NPASNF300[12], establece los principios fundamentales de la auditoría de desempeño, en la que se busca establecer una base común de conocimiento sobre la naturaleza de esa auditoría, incluyendo los principios que deben aplicarse para lograr un alto nivel de calidad de la auditoría.

---

[10] Las auditorías financieras: son evaluaciones independientes, reflejadas en una opinión con garantías razonables, de que la situación financiera presentada por un ente, así como los resultados y la utilización de los recursos, se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera. Las auditorías de cumplimiento: buscan determinar en qué medida el ente auditado ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y otras disposiciones contractuales, y puede abarcar gran variedad de materias sujetas a fiscalización. Las auditorías de desempeño: son el examen de la economía, eficiencia y eficacia del gasto público en la administración pública y los programas gubernamentales. Las auditorías de desempeño cubren no solamente operaciones financieras específicas, sino además todo tipo de actividad gubernamental vinculada al gasto público.
Consultable en: https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-profesionales-de-auditoria-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion?state=published

[11] Consultable en: https://www.aseg.gob.mx/

[12] Principios fundamentales que deben enmarcar su desempeño los auditores durante el proceso de auditoría. El cumplimiento de estas normas garantiza la calidad del trabajo profesional en materia de fiscalización.
Consultable en: https://www.gob.mx/sfp/documentos/normas-profesionales-de-auditoria-del-sistema-nacional-de-fiscalizacion?state=published

El Sistema Nacional de Fiscalización reconoce que los organismos auditores tienen diferentes marcos de actuación y trabajan bajo diversas condiciones, debido a las estructuras de los organismos auditores, no todas las normas o directrices de auditoría pueden aplicarse a todos los aspectos de su trabajo; cuando un organismo auditor realice auditorías al desempeño con base a dicha norma, se debe hacer referencia a ello[13].

Así, las auditorías de desempeño incluyen un análisis de las condiciones que son necesarias para garantizar que los principios de economía, eficiencia y eficacia puedan mantenerse. Estas pueden incluir prácticas y procedimientos que garanticen la entrega correcta y oportuna de las revisiones, y el impacto del marco regulatorio o institucional sobre el desempeño del ente público auditado que también es tomado en consideración. El objetivo de la auditoría de desempeño es promover una gestión gubernamental económica, eficaz y eficiente. Que contribuya a la rendición de cuentas y a la transparencia. Es obligación que promueva la rendición de cuentas al asistir a los responsables de la gestión de los recursos públicos y de las tareas de supervisión para mejorar el desempeño, lo cual se logra evaluando si las decisiones de los entes públicos son preparadas e implementadas eficiente y eficazmente, y si los ciudadanos han recibido el justo valor por sus contribuciones. Esa es la importancia de estas auditorías.

---

[13] Indicando que: Realizamos nuestra auditoría de conformidad con las normas basadas en o congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. La Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 300, nos da la Definición de la auditoría de desempeño y señala que: la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, sistemática, interdisciplinaria, organizada, propositiva, objetiva y comparativa sobre si las acciones, planes y programas institucionales de los entes públicos operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público, y en su caso identificando áreas de mejora.

En ese sentido, podemos decir que la auditoria de desempeño, no implica una intromisión del legislativo en competencias de los sujetos obligados, los alcances de las auditorias deben circunscribirse al ejercicio del gasto público. Examinar si los sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los entes fiscalizados, a criterio del Poder legislativo y su Asamblea, no son adecuados, resulta contrario a los principios constitucionales en los términos del enunciado propuesto por los iniciantes.

La propuesta de homologar la auditoría de desempeño que prevé nuestro Código Político Local a la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización 300, en la fracción XVIII del artículo 63, que refiere las facultades del Congreso del Estado en materia de fiscalización, así como a la propuesta de reformar la fracción I del párrafo quinto del articulo 66; donde propone modificar los alcances de las auditorias al desempeño, pretendiendo incluir las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de los sujetos de fiscalización, va más allá, de lo previsto en la norma de referencia. Es decir, estamos seguros que este ejercicio no es el idóneo para hacerlo, mas bien, deberá fortalecerse la norma secundaria en la materia.

Además, que en lo que concierne a la figura de auditorías de desempeño, en el artículo 56 de la Ley de Fiscalización Superior, ya se contempla que la actuación de los sujetos fiscalizados sea conforme a los principios de eficiencia, eficacia y economía; así como la evaluación de las políticas públicas, lo que no es necesario determinarlos en la Constitución Política Local.

Por lo que se refiere a la propuesta de ampliar los requisitos para ser titular de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato, con la finalidad de aminorar las posibilidades de conflictos de interés en la labor de fiscalización. El párrafo décimo del artículo 66 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato establece que:

> *«El titular de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, II, V y VI del artículo 85 de esta Constitución, además de los que disponga la Ley. Durará en su encargo siete años y podrá ser designado nuevamente por una sola vez; durante el ejercicio de su cargo únicamente podrá ser removido por las causas graves que la Ley señale y con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.»*

Hay que destacar que el poder revisor de la Constitución estableció en el enunciado normativo, de manera enunciativa y no limitativa, que el titular de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato deberá cumplir con los requisitos señalados en las fracciones I, II, V y VI del artículo 85 de esta Constitución, además de los que disponga la Ley. Ello, permite que sea la ley secundaria, la que incorpore otros requisitos para ser titular del órgano técnico de fiscalización en le estado, sin necesidad de generar la participación del poder revisor de nuestro Código Político Local.

En la configuración de la propuesta se agregan tres supuestos, tales como: no haber sido sancionado con la inhabilitación para el ejercicio de un puesto o cargo público; ni condenado por delitos en los términos que señale la Ley; y no haberse desempeñado durante los tres años anteriores como Secretario u homólogos en el Poder Ejecutivo, con excepción del encargado de control interno o rendición de cuentas; asimismo no haberse desempeñado

como Presidente Municipal, Síndico, Diputado, Secretario General del Congreso o titular de algún organismo constitucional autónomo. De los dos primeros supuestos, podemos referir su inviabilidad, en virtud de que la norma se presenta como una sanción *ad infinitum*, en perjuicio de ese sector de la población, pues los excluye para siempre de la posibilidad de ser elegibles para el desempeño del cargo de titular de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar sendas Acciones de inconstitucionalidad[14], de normas de redacción similares estableció lo siguiente:

> *«Al utilizar la expresión, estar condenada o condenado, se refiere a una condena que sigue surtiendo sus efectos; es decir, que la persona más allá de la vigencia temporal de la sanción penal, se le dé efectos posteriores a la sentencia. La restricción al derecho a ser elegible para desempeñar un cargo público se vuelve atemporal, lo cuál sería desproporcional al fin buscado.»*

Nuestro Máximo Tribunal ha señalado que las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración para instaurar tanto requisitos de elegibilidad como procedimientos o trámites que tengan por objeto acreditar esos requisitos; sin embargo, aquellos que modifiquen o se agreguen a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben reunir tres condiciones de validez: ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen, y deben ser acordes con los Tratados Internacionales en

[14] Consultable en: https://sjfsemanal.scjn.gob.mx/busqueda-principal-ejecutorias

materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en relación al derecho que toda persona tiene al trabajo, el cual implica el goce en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, que los procesos de nombramiento para cargos en la administración pública deben tener como función, la selección según los méritos y calidades del aspirante, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. Derecho que en términos de la propuesta se trastoca. Así, para la elección de cargos en la administración pública, deben definirse de manera general y objetiva las calidades para que una persona pueda ser designada; las cuales deberán estar directamente relacionadas con el perfil idóneo para el desempeño de la función, a partir de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas con calificaciones, capacidades o competencias requeridas para el desempeño de la función.

Por ello, se debe verificar que, en el diseño normativo de los mecanismos de selección, los factores preponderantes sean, el mérito personal y la capacidad profesional, de acuerdo a las necesidades específicas de las funciones que se van a desempeñar, para de ese modo, garantizar la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia sin restricciones que impidan o dificulten la participación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló de igual manera sus argumentos en la Acción de inconstitucionalidad 126/20217, respecto de una disposición similar a la propuesta en la iniciativa en comento, contenida en el artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado

de Hidalgo, en los que en esencia, la Comisión estimó que este impedimento legal no era razonable, al no ser definitorio de la probidad o capacidad para desarrollar el cargo público señalado. Con estos argumentos podemos manifestar que la propuesta podría generar un trato diferenciado a las personas contempladas en los supuestos, vulnerando sus derechos de igualdad y no discriminación; y por lo tanto les impediría ejercitar en igualdad de condiciones otros derechos como la libertad de trabajo y el derecho a ocupar un cargo público.

Por lo que se refiere a eliminar la votación calificada[15] del Congreso del Estado, para la práctica de auditorías a los sujetos de fiscalización, cuando exista causa justificada para ello, consideramos que la misma resulta inviable, pues contrario a lo argumentado en la exposición de motivos, este acto parlamentario representa una excepción a la libertad del Órgano Superior de Fiscalización de definir su programa de auditoría. Debe ser un acto que para su definición deberá buscarse consensos no solo que lo defina la mayoría simple del Poder Legislativo a través de su Asamblea.

La acción de la mayoría calificada exigida por el artículo 63 constitucional, tiene su fundamento en que toda auditoría debe definirla el órgano de fiscalización, es decir, que no sea una constante que el Pleno del

---

[15] La mayoría calificada, es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como las dos terceras partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría simple. El que se solicite una mayoría calificada en un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad de los votantes; sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos o actos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable de los parlamentarios.
Arts. 9, 17, 19, 48 y 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Art. 94 del Reglamento del Senado de la República.
Art. 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Berlín Valenzuela, Francisco, Diccionario de Términos Parlamentarios, M.A. Porrúa – Cámara de Diputados, México, 1998.

Congreso del Estado por mayoría simple, sino que requiera de la participación de las minorías para llegar a una mayoría calificada; en este supuesto, las dos terceras partes de quienes integran el Congreso del Estado. Esto contrario a los motivos esgrimidos por los iniciantes para eliminar la mayoría calificada.

Con respecto a la propuesta de adicionar un cuarto párrafo al actual artículo 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, entendemos que el objetivo refiere el seguimiento que se dará a los servidores sujetos a juicio político federal, cuya teleología está en establecer el supuesto del segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[16]. Es decir, consideramos que la propuesta es contraria a la técnica legislativa, al romper la sistemática constitucional vigente. Lo anterior es ineludible al considerar que trastoca competencias al incluir servidores públicos y supuestos que refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el diseño constitucional propuesto no es acorde.

La iniciativa no considera el sustento y no plantea datos objetivos que refieran de manera clara la necesidad de generar otros supuestos, como ya se dijo reservados al Constituyente Permanente Federal. Esto es, al manifestar que no hay una sola referencia a la propuesta de reforma al artículo 125 de la Constitución local, lo que impide plantear objetivamente los alcances de la propuesta.

---

[16] Artículo 110. Podrán ser sujetos...
Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Bajo este contexto, la propuesta rompe con la armonía en el sistema normativo que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato dispone. Es decir, la inviabilidad se da por considerar rasgos de inconstitucional y generar discordia con la normativa del sistema jurídico vigente. En razón de lo esgrimido es que estimamos la improcedencia de la iniciativa en su apartado constitucional, toda vez que el objeto que persigue se encuentra colmado a través de principios constitucionales vigentes y la regulación de las atribuciones y funciones en la norma reglamentaria de esos principios.

Con fundamento en los artículos 171 y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de reformar y adicionar diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, *en la parte que corresponde al primero de los ordenamientos,* dado su improcedencia. ELD 112A/LXV-I

Se instruye al Secretario General del Congreso archive de manera definitiva el apartado de la iniciativa de referencia.

GUANAJUATO, GTO., A 20 DE FEBRERO DE 2024
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Susana Bermúdez Cano

Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá

Dip. Briseida Anabel Magdaleno González

Dip. Cuauhtémoc Becerra González

Voto en contra

Dip. Rolando Fortino Alcántar Rojas

Dip. Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

Dip. Gerardo Fernández González