

Dip. Juan Antonio Acosta Cano
Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e

A la Comisión de Asuntos Municipales le fue turnada para estudio y dictamen la iniciativa que reforma los artículos 131 y 138 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputado del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión Dictaminadora de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, rinde el dictamen con base en las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

Antecedentes.

La presidencia de la Mesa Directiva en sesión de fecha 22 de noviembre de 2018 turnó a la Comisión de Asuntos Municipales, con fundamento en el artículo 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para efectos de estudio y dictamen, la iniciativa que reforma los artículos 131 y 138 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputado del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Sexagésima Cuarta Legislatura.

Propósito de la iniciativa.

La iniciativa a dictaminar tiene por objeto reformar dos artículos a la Ley Orgánica Municipal, pretende establecer que el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción emita una recomendación respecto al procedimiento que se deberá seguir para elegir la terna ciudadana que aspire a ser Contralor Municipal, y adicionar algunas limitantes o excluyentes para poder ser considerado para el puesto de Contralor Municipal.

Conforme a lo que estableció en su propuesta de la siguiente manera:

«El municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales»¹

Actualmente, la organización y funcionamiento del municipio del siglo XXI exige el fortalecimiento de cada una de sus áreas administrativas, pero también obliga a generar un contrapeso fiscalizador, que de manera permanente este evaluando y reorientando el quehacer público municipal y los propios actos, tanto del ayuntamiento como de los servidores públicos.

Este contrapeso fiscalizador lo encontramos en la Contraloría Municipal. No como una dependencia más de la estructura centralizada de la administración pública municipal, sino como un verdadero órgano que permite evaluar la gestión municipal y el desarrollo administrativo, así como el control de los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; con la finalidad de prevenir, corregir, investigar y, en su caso, sancionar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

Por ello, resulta de suma importancia que la Contraloría Municipal mantenga a toda costa su autonomía técnica y de gestión, pero no solamente con un carácter enunciativo y de forma. No. Se requiere que en el plano de los hechos se refleje formalmente esta autonomía, desde organización, estructura y funcionamiento, hasta la designación de su titular.

Por lo cual, el pasado 9 de enero del presente año, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato diversas reformas a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, para dotar de mayores atribuciones a los titulares de la Contralorías Municipales para hacerlas acordes a las obligaciones establecidas a las autoridades que integran el Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema Estatal de Fiscalización, encaminadas a prevenir, investigar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, pero poniendo especial énfasis en la simulación de actos que propicien hechos de corrupción.

Bajo este argumento, consideramos necesario, erradicar la simulación en el procedimiento de consulta y requisitos de los aspirantes al cargo de Contralor Municipal, con el único fin, de que el titular de la Contraloría Municipal sea una persona sin inclinaciones de pertenencia, preferencia o parcialidad a los miembros del ayuntamiento.

En consecuencia, la presente iniciativa se centra en dos adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato:

En primer término, el procedimiento de consulta vigente resulta bastante flexible y no se menciona las bases generales para dentro de los reglamentos municipales se tenga la certeza de que se cumplirá con una selección de perfiles idóneos para estar al frente de la Contraloría Municipal.

Es por ello que proponemos los ayuntamientos entrantes soliciten al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción emita una recomendación pública no vinculante respecto al procedimiento de consulta del contralor municipal, con el objeto de garantizar que la persona que ocupará la titularidad de la contraloría municipal refleje y observe honestidad, probidad,

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1983.

consideración, viabilidad, orientación de servicio, respeto y objetividad para el fortalecimiento institucional del desempeño del control interno.

Ahora bien, en segundo término, los requisitos de los aspirantes a cargo de Contralor Municipal, que en atención a las reformas recientes se tenía la intención de abarcar los requisitos más amplios para contar con un contralor imparcial y objetivo, sin embargo, aún existen áreas de oportunidad que podemos atender.

Es así que proponemos agregar tres supuestos en los que estamos convencidos que quienes sean los Contralores Municipales serán ciudadanos que no guardan relación o algún vínculo con algún partido político o tienen algún interés personal por lo que no darán paso a una contar con Contralorías.

El desempeño del servidor público en cualquier ámbito de gobierno genera un impacto específico en la vida de los habitantes del país por lo que los resultados de su labor están ligados a la pericia y destreza, es decir, al saber y al saber hacer.

Por ello, el conocimiento de los asuntos públicos es un elemento fundamental que todo servidor público implementa en el ejercicio y desarrollo de sus atribuciones en cualquiera que sea su cargo.

Por lo anterior es importante destacar que, se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica Municipal, que tuvieron como objetivo, fortalecer el perfil de la persona que ocuparía la titularidad de las Contralorías Municipales, para dar paso a la innovación política en materia de transparencia, combate a la corrupción y participación ciudadana.

Dichas reformas tuvieron como base la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, misma que en concordancia a nivel federal se establecieron los preceptos legales, para que los servidores públicos se abstuvieran de seguir cometiendo estos actos que tanto recrimina la sociedad guanajuatense.

Como parte de dicho Sistema, las Contralorías Municipales, juegan un papel fundamental para combatir actos de corrupción, lo que dio paso a que el Contralor Municipal tuviera los atributos para llevar a cabo la vigilancia, seguimiento y evaluación de las dependencias y entidades, así como la prevención de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en su caso, la aplicación del derecho disciplinario, de una manera transparente, imparcial y objetiva.

Por estas razones, resulta fundamental que el servidor público designado a ocupar la Contraloría Municipal sea una persona que reflejará y observará honestidad, probidad, consideración, viabilidad, orientación de servicio, respeto y objetividad, de tal forma que, con sus atribuciones, valores y principios, reflejen una verdadera función de transparencia preventiva, que minimice los riesgos y reduzca la probabilidad del surgimiento de actos de corrupción.

Desafortunadamente es de todos conocidos que, en varios Municipios, los integrantes del Ayuntamiento designaron a Contralores, que si bien, cumplían con los requisitos que establece la Ley Orgánica Municipal, mantenían una vinculación con el Partido Político en el gobierno. Esto deja ver a todas luces que existe una evidente simulación ante su designación.

Ahora bien, por las condiciones coyunturales para combatir la corrupción es necesario darle certeza a la implementación del sistema estatal anticorrupción, y más aún que las cualidades del titular de la Contraloría Municipal deban ser ajenas a toda cuestión partidista, con la finalidad de garantizar la transparencia y el mejoramiento del ejercicio gubernamental.

Por ello, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde, proponemos la siguiente iniciativa, que tiene por objeto que los Órganos de Control Interno velen en todo momento por la transparencia y la desvinculación partidista para que este sea un verdadero mecanismo de prevención y control real en contra de la simulación.

En atención a esto se propone adicionar un quinto párrafo al artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal para que al momento de formular la terna el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción emita las recomendaciones públicas que la Ley en la materia le confiere para así dotar de mayor certeza el proceso de selección de tan importante cargo.

En atención a que son facultades que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción le Confiere al Comité Coordinador y estas deben ser aprovechadas dentro del ámbito municipal, teniendo como precedente que en las reformas a nuestra Ley Orgánica Municipal se estableció un capítulo únicamente para plasmar los canales de comunicación y coordinación con dicho comité para fortalecer las actividades de la administración pública municipal.

En ese mismo orden de ideas se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 138 de forma que, se establezcan supuestos claros y no den paso a una selección de contralores a modo, tal como sucedió de forma lamentable en los municipios de León y Yuriria, que aprovecharon esta laguna Jurídica para mantener el control total su Administración Municipal.

Es menester precisar que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción tiene un objeto muy claro y es el de que las autoridades competentes prevengan, identifiquen, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, de este modo al contar en las contralorías Municipales con personas imparciales para dar cabal cumplimiento a los ordenamientos jurídicos.

El objeto y la finalidad de esta iniciativa de reformas a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato busca:

- ✓ *Contar con una Contraloría imparcial libre de toda vinculación partidista; y*
- ✓ *Combatir cualquier acto de corrupción de forma efectiva.*

Finalmente, a efecto de satisfacer lo establecido por el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, relativo a la evaluación del impacto jurídico, administrativo, presupuestario y social, se manifiesta que -como se ha expuesto hasta aquí en las consideraciones de la exposición de motivos-, por lo que hace al: a) impacto jurídico, este se traducirá en la adición del artículo 131, párrafo quinto; y, 138, párrafo segundo; ambos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato; b) impacto administrativo, se traducirá en la elección de un contralor para que en realidad sea un órgano autónomo e imparcial, además se aprovechara la facultad que le otorga por Ley al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de emitir recomendaciones; e) impacto presupuestario, no existe, pues no se requiere de la creación de plazas o áreas administrativas; y, d) impacto social, habrá un beneficio a los ciudadanos guanajuatenses, ya que se sentirán tranquilos de que el ejercicio de los recursos públicos está debidamente vigilado por un Contralor ajeno a cualquier actividad partidista con el gobierno en turno, ya que, por ser el ente

encargado de prevenir, corregir, investigar y, en su caso, sancionar actos y omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, lo que no abrirá la puerta a simulación y corrupción en los municipios.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a consideración de esta Soberanía el siguiente:

DECRETO

Único. *Se adiciona el artículo 131, párrafo quinto; y, 138, párrafo segundo; ambos de la **Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato**, para quedar en los términos siguientes:*

"Contraloría Municipal

Artículo 131. *La contraloría municipal ...*

La contraloría municipal

El Presidente Municipal

El mecanismo de ...

Previo a la propuesta de terna de aspirantes, los ayuntamientos entrantes deberán solicitar al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción emita una recomendación pública no vinculante respecto al procedimiento de consulta del contralor municipal, con el objeto de garantizar que la persona que ocupará la titularidad de la contraloría municipal refleje y observe honestidad, probidad, consideración, viabilidad, orientación de servicio, respeto y objetividad para el fortalecimiento institucional del desempeño del control interno.

De la propuesta

Para el supuesto ...

El procedimiento de ...

La violación al ...

Requisitos para ser contralor

Artículo 138. *Para ser Contralor ...*

I. a VII. ...

No podrá ser designado contralor municipal quien, en los cinco años anteriores, hubiere estado comprendido en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Aquellas personas que durante el proceso de selección se les demuestre haber participado activa y públicamente en el proceso electoral para la elección de la fórmula de mayoría relativa vencedora de Ayuntamiento;*
- b) Ser afiliado, militante, miembro activo o similar de algún partido político, y*
- c) Ser contratista o haber participado en procesos de contratación.*

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.*

SEGUNDO. *Los Municipios realizarán las modificaciones a sus reglamentos en un término no mayor a 90 días naturales.»*

Proceso Legislativo.

Metodología.

La iniciativa fue radicada el 30 de enero de 2019, en esa misma fecha se aprobó la siguiente metodología para su estudio y dictamen por parte de esta Comisión:

«1. Enviar la iniciativa de forma electrónica a las Diputadas y los Diputados de esta Legislatura para su análisis y comentarios, otorgándoles 10 días naturales para que envíen sus observaciones.

2. Habilitación de un vínculo en la página web del Congreso del Estado durante 20 días naturales, para que se pongan a disposición de la ciudadanía y envíen sus comentarios y observaciones a la Comisión.

3. Solicitar por correo electrónico al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado realice un estudio de lo propuesto en la iniciativa, el cual deberá ser entregado en el término de 20 días naturales a esta Comisión, a través de la secretaría técnica.

4. Por incidir en la competencia municipal enviar por firma electrónica a los 46 Municipios del Estado de Guanajuato a efecto de que remitan sus observaciones en el plazo de **20 días naturales, en los términos del artículo 56 de la Constitución del Estado.**

5. Remitir por correo electrónico y oficio a las rectorías de la Universidad de la Salle Bajío; de la Universidad Iberoamericana; de la Universidad de Guanajuato y de la Universidad de León a efecto de que remitan sus observaciones en el plazo de **20 días naturales.**

6. Enviar por correo electrónico y por oficio al Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, así como a la Alianza de Contralores Estado-Municipios, a efecto de que remitan sus observaciones en el plazo de **20 días naturales.**

7. Elaboración y remisión por parte de la secretaría técnica de un documento de trabajo en el cual concentre las observaciones, y comentarios recibidos, dentro de los **10 días naturales posteriores a la conclusión de los términos otorgados a ciudadanos, dependencias e instituciones.**

8. Realización de una **mesa de trabajo permanente con diputados y asesores a efecto de desahogar las observaciones recabadas y analizar el documento elaborado por la secretaría técnica, **5 días hábiles** posteriores a la remisión de dicho documento.**

9. Reunión de Comisión para que solicite a la secretaría técnica realice un **documento con proyecto de dictamen.**

10. Reunión de Comisión para en su caso, **aprobar el dictamen.**»

Una vez agotadas las consultas, la secretaría técnica remitió el estudio comparativo de la iniciativa y las opiniones enviadas por los entes consultados.

Cabe destacar que se recibieron comunicados generales por parte de los ayuntamientos de Comonfort, Coroneo, Doctor Mora, Moroleón, Romita y San José Iturbide.

Además, se recibieron opiniones particulares de los ayuntamientos de Celaya, León y San Felipe, de la Universidad de Guanajuato, Integrantes del Comité de

Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, Alianza de Contralores Estado-Municipios y el estudio del Instituto de Investigaciones Legislativas, las cuales fueron consideradas en el análisis de la iniciativa y se glosan algunas opiniones a continuación:

El Ayuntamiento de León:

«Este Ayuntamiento no coincide con el objetivo de la iniciativa por las siguientes consideraciones:

*En cuanto al artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el iniciante propone que este Ayuntamiento solicite al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción una recomendación pública no vinculante al procedimiento de consulta, con el objeto de garantizar que la persona que ocupará la titularidad de la Contraloría Municipal, refleje y observe diversas cualidades, en este sentido se considera que dicha iniciativa podría ser invasiva y violatoria a la competencia del Ayuntamiento, de conformidad con lo señalado en el artículo 107 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, que de manera textual refiere: **"Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los Ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado"**, pues la iniciativa otorga funciones de autoridad que en el Municipio corresponden solo a su órgano colegiado de gobierno denominado Ayuntamiento.*

Lo que se resalta como violatorio a la competencia de los Ayuntamientos, en cuanto al artículo 131 y en atención al párrafo anterior, es el imperativo a estos últimos para solicitar la emisión de una recomendación pública al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, ya sea esta recomendación vinculante o no. De considerarse este imperativo en la Ley Orgánica Municipal además de violarse la competencia exclusiva del Ayuntamiento, y en el supuesto de no realizarse esta solicitud como parte del procedimiento de designación del contralor municipal se estaría en consecuencia violando dicho procedimiento y por tanto quedando afecto de nulidad, tal y como lo establece el mismo artículo 131 en su último párrafo.

De acuerdo a lo anterior y en el caso de que se aceptara la implementación de la presente iniciativa en cuanto a la reforma al artículo 131, sería conveniente considerar que la misma propuesta sea con el objeto de garantizar los principios bajo los cuales se desarrolla el procedimiento de consulta pública, pero no así con el objeto de dar constancia de cualidades personales de quien participaría y a su vez podría ocupar la titularidad de la contraloría municipal.»

El Ayuntamiento de Celaya:

«... Respecto a la propuesta de adición del artículo 138, específicamente de los incisos a) y b), se manifiesta que estos violentan el libre ejercicio de los derechos

civiles y políticos de los ciudadanos. En lo que respecta al inciso c) de dicha propuesta, de igual manera, está atenta contra el libre ejercicio de la profesión. Como propuesta, resulta pertinente insertar dentro de las prohibiciones para ocupar el cargo de contralor el haber sido Secretario de Ayuntamiento dentro de los 6 años anteriores al día del nombramiento correspondiente. Respecto a la solicitud de la Recomendación pública no vinculante por parte del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, este requisito resulta imperfecto toda vez que no se determina las consecuencias de la emisión de dicha recomendación...»

El Ayuntamiento de San Felipe:

«CONCLUSIÓN:

Modificar sólo el procedimiento e incluir algunas prohibiciones para la designación de los titulares de los órganos de control no resuelve las disfuncionalidades que hoy presentan las Contralorías, se debe implementar un sistema municipal anticorrupción y se debe resolver la CONTRADICCIÓN FUNCIONAL de los órganos de control, considerando que: actualmente las contralorías municipales cuentan con atribuciones para el CONTROL INTERNO que de manera general busca garantizar la correspondencia de las funciones públicas con la normatividad y con el ejercicio eficiente del gasto público, de hecho la mayoría de las atribuciones y su estructura interna del modelo que tenemos se encamina a este tipo de control; y por otro lado la Contraloría Municipal cuenta con atribuciones enfocadas al ámbito de RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, es decir, es una autoridad que INVESTIGA, SUBSTANCIA y RESUELVE los procedimientos de responsabilidad, aunque estas atribuciones las otorga otro ordenamiento legal (Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato). El ejercicio de estas dos funciones por una misma instancia es una de las causas de la ineficacia del modelo que actualmente se tiene, ya que son funciones que entran en conflicto.

La mezcla de funciones causa confusión al interior de las Contralorías Municipales por lo que se debe de corregir, si realmente se quiere formar una instancia de combate a la corrupción, separando las funciones en CALIDAD EN EL DESEMPEÑO o de CONTROL INTERNO, es el primer paso que se

tiene que quedar antes de pensar que el sólo cambio de procedimiento para la designación de los contralores municipales.»

La Universidad de Guanajuato:

« ... Sin embargo, sería oportuno considerar si para contar con una Contraloría imparcial libre de toda vinculación partidista, es suficiente prohibir que quien sea designado como contralor no haya incurrido en los dos primeros supuestos previstos, o si necesario tomar otras medidas al efecto.

...

En ese marco, respetuosamente se sugiere considerar si obligar al ayuntamiento a solicitar la recomendación pública no vinculante es suficiente para conformar una contraloría imparcial libre de toda vinculación partidista.

En la misma tesitura, respetuosamente se sugiere considerar que, si el objeto y finalidad de la iniciativa es combatir cualquier acto de corrupción de forma efectiva, tal vez obligar al ayuntamiento a solicitar la recomendación pública no vinculante no sea el único medio a utilizar.»

Integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal
Anticorrupción:

«...

Sobre este punto debemos mencionar que si la intención de algunos requisitos es eliminar cualquier rastro de militancia política o simpatía hacia la ideología política de cualquiera de los servidores públicos en turno de los Ayuntamientos, es preciso hacerlo de manera mesurada al respeto de los Derechos Políticos Fundamentales.

Debe considerarse a fondo si la propuesta atenta contra el Derecho de Asociación en temas políticos, y el derecho al libre desarrollo de la persona consagrado en el artículo 9 y 35, fracción 111 contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se fortalece lo anterior con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHOS DE TERCEROS Y ORDEN PÚBLICO. CONSTITUYEN LÍMITES EXTERNOS DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

*Si bien el libre desarrollo de la personalidad da cobertura prima facie a un derecho más específico consistente en consumir marihuana con fines lúdicos o recreativos, ello no significa que ese derecho tenga un carácter definitivo. En este sentido, como no puede ser de otra manera, **el libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto, por lo que puede ser limitado con la finalidad de perseguir algún objetivo constitucionalmente válido. Este derecho encuentra algunos de sus límites en los derechos de los demás y en el orden público. De esta manera, estos límites externos al derecho fundamental funcionan como cláusulas que autorizan a legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre que tal intervención sea idónea, y no resulte innecesaria o desproporcionada en sentido estricto.***²

...»

El Instituto de Investigaciones Legislativas:

«Como puede observarse, ni para ocupar el cargo de principal de la Auditoría Superior a nivel nacional o estatal, se tiene una limitante en materia de la afiliación o militancia de un ciudadano para con un partido político; tampoco existe una limitación en la participación activa en el proceso electoral, lo que si se encuentra contenido en ley es que dicho candidato de “No haber sido candidato de elección popular, ni representante de partido ante los organismos electorales”; en lo que respecta al tema de ser contratista previo al puesto que pudiese ocupar, se pudiese caer en un tema de limitación de ejercicio o entenderse como una limitación al libre ejercicio laboral previsto en nuestra Carta Magna.»

Como parte de la referida metodología, se llevó a cabo la mesa de trabajo con carácter permanente el día 8 de mayo de 2019, en la que asistieron las diputadas y el diputado que integran la Comisión, los asesores de los grupos representados en la misma, el Diputado Israel Cabrera Barrón y los asesores del Grupo Parlamentario del

² Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo 11, p. 899, aislada (Constitucional). Ia. CCLXI/2016

Partido Verde Ecologista de México como iniciantes, así como la secretaría técnica y se realizaron diversas consideraciones.

Concluyendo esta Comisión Dictaminadora que no se coincide con la propuesta, y la presidencia instruyó el sentido negativo del dictamen en fecha 30 de mayo de 2019.

Competencia de la Comisión para conocer de la iniciativa.

El Poder Legislativo del Estado a través de la Comisión de Asuntos Municipales, resultó competente para conocer de la materia de la iniciativa que inciden en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera el artículo 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, dicta que corresponde a la Comisión de Asuntos Municipales, el conocimiento y dictamen de las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con la legislación orgánica municipal, como el caso que nos ocupa.

Consideraciones de la Comisión Dictaminadora.

Sabedores que los ayuntamientos son la primera instancia de gobierno que tiene entre sus obligaciones proporcionar a la población los servicios públicos básicos de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también realiza la inspección interna de sus recursos a través de sus contralorías municipales, no obstante que la fiscalización externa de la hacienda pública municipal, corresponde a la Auditoría Superior del Estado.

Pero es necesario avanzar en el combate a la corrupción y se tienen que fortalecer las contralorías municipales, como una manera de atender de primera mano los reclamos de la sociedad de que los órganos de control interno deben poseer y tener autonomía técnica, de gestión y de decisión para efectuar sus actividades con mayor eficiencia, imparcialidad, y efectividad, en apego a la legalidad. Pero los mecanismos de designación de los contralores municipales deben ser construidos sobre la base de la autonomía municipal.

Sería imposible no compartir el objeto que persigue la iniciativa en estudio, de una Contraloría Municipal como un verdadero órgano que permita evaluar la gestión municipal y el desarrollo administrativo, así como el control de los ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, sin embargo, la forma como se plantea consideramos que rompe con el marco constitucional, en la primera de las propuestas rebasa las funciones que constitucionalmente tiene el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y en la segunda, atenta contra el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

En cuanto al **artículo 131**, el tema del contralor es coyuntural, siempre se ha tocado por las diferentes legislaturas a través de senda reformas, y no siempre se han dado los resultados esperados. Históricamente en Guanajuato, la figura de la Contraloría Municipal se le dio vida jurídica con la publicación de la nueva Ley Orgánica Municipal en el mes de julio 1997.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, la definición literal de Contraloría es:

«De contralor.

1. f. Am. Órgano encargado de examinar la legalidad y corrección de los gastos públicos.»³

Dicha definición apoya el primer punto que esta Comisión plantea, antes que nada la Contraloría Municipal es un órgano de control interno preventivo, coadyuva, evalúa la gestión municipal y el desarrollo de la administración, tenemos un órgano que fiscaliza y es la Auditoría Superior del Estado, la cual tiene facultades ex post de revisión.

Una parte fundamental de su legitimidad es el nombramiento, anteriormente, lo proponía una primera minoría, posteriormente lo proponía el presidente municipal, y luego se generó este híbrido actual que pretendía estimular la participación ciudadana, pero desafortunadamente no se ciudadanizo, el tema central es como lograr que en su proceso de elección no llegue contaminado el Contralor. Creemos que no es la solución que el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción les revise a los municipios, les dé una opinión no vinculante, eso no legitima el proceso.

³ Diccionario de la Lengua Española, disponible en: <https://dle.rae.es>

Al contrario resultaría inconstitucional, ya que respecto al sistema estatal anticorrupción, se establece en el artículo 132 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, las bases mínimas para su funcionamiento y de estas se desprende que no tiene esas facultades para opinar con respecto al proceso de nombramiento de la Contraloría Municipal, sólo establece lo siguiente:

**«Capítulo Segundo
Del Sistema Estatal Anticorrupción**

Capítulo adicionado P.O. 06-09-2016

Artículo 132. *El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:*

- I.** *El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno; un representante de los órganos internos de control de cada región; por el Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; el Presidente del organismo autónomo en materia de transparencia y acceso a la información pública; así como por un representante del Consejo del Poder Judicial y dos del Comité de Participación Ciudadana;*

Fracción reformada P.O. 14-07-2017
- II.** *El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos respetando la equidad de género de manera de que en ningún caso podrán ser más de tres ciudadanos de un mismo género, que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y*
- III.** *Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley las siguientes atribuciones:*
 - a)** *El establecimiento de mecanismos de coordinación;*

- b)** *El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*
- c)** *La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
- d)** *El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*
- e)** *La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Artículo reformado P.O. 06-09-2016»⁴

De igual manera la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, establece las facultades del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, y no existe ninguna respecto a emitir una recomendación pública no vinculante respecto al procedimiento de consulta del contralor municipal, con el objeto de garantizar que la persona que ocupará la titularidad de la contraloría municipal refleje y observe honestidad, probidad, consideración, viabilidad, orientación de servicio, respeto y objetividad para el fortalecimiento institucional del desempeño del control interno:

«Artículo 10. *El Comité Coordinador tiene las siguientes facultades:*

I. *La elaboración de su programa de trabajo anual;*

II. *El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de sus integrantes;*

⁴Constitución Política para el Estado de Guanajuato, visible en: <https://congresogto.gob.mx/legislacion>

III. *La aprobación, diseño y promoción de la política estatal en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;*

IV. *Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración la Secretaría Ejecutiva;*

V. *Conocer el resultado de las evaluaciones que realice la Secretaría Ejecutiva y, con base en las mismas, acordar las medidas a tomar o la modificación que corresponda a las políticas integrales;*

VI. *Requerir información a los Entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal y las demás políticas integrales implementadas; así como recabar datos, observaciones y propuestas requeridas para su evaluación, revisión o modificación de conformidad con los indicadores generados para tales efectos;*

VII. *La determinación e instrumentación de los mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*

VIII. *La emisión de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Dicho informe será el resultado de las evaluaciones realizadas por la Secretaría Ejecutiva y será aprobado por la mayoría de los integrantes del Comité Coordinador, los cuales podrán realizar votos particulares, concurrentes o disidentes, sobre el mismo y deberán ser incluidos dentro del informe anual;*

IX. *Con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, el Comité Coordinador emitirá recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas y les dará seguimiento en términos de esta Ley;*

X. *El establecimiento de mecanismos de coordinación con los municipios;*

XI. *La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes del Estado y municipales;*

XII. *Establecer una Plataforma Digital que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que el Comité Coordinador pueda establecer políticas integrales, metodologías de medición y aprobar los indicadores necesarios para que se puedan evaluar las mismas;*

XIII. *Establecer una Plataforma Digital Estatal que integre y conecte los diversos sistemas electrónicos que posean datos e información necesaria para que las autoridades competentes tengan acceso a los sistemas a que se refiere el Título Cuarto de esta Ley;*

XIV. *Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema Estatal;*

XV. Promover el establecimiento de lineamientos y convenios de cooperación entre las autoridades financieras y fiscales para facilitar a los Órganos internos de control y entidades de fiscalización la consulta expedita y oportuna a la información que resguardan relacionada con la investigación de faltas administrativas y hechos de corrupción en los que estén involucrados flujos de recursos económicos;

XVI. Disponer las medidas necesarias para que las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, contenida en los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital;

XVII. Nombrar y remover, por mayoría calificada, al Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva; y

XVIII. Las demás señaladas por esta Ley.»⁵

Concluimos que ante la falta asimiento constitucional no es atendible esta parte normativa.

Por lo que hace al **artículo 138**, con los nuevos requisitos que tiene la propuesta, se violentan derechos humanos de las personas, al no permitir la participación de quien haya colaborado políticamente en campaña, sea militante de algún partido o bien sea considerado *contratista*.

Limitar a quien haya participado políticamente o sea militante es violatorio de los artículos 1 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la misma establece que:

«Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

⁵ Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato, visible en: <https://congresogto.gob.mx/legislacion>

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011

Artículo reformado DOF 14-08-2000

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

Párrafo reformado DOF 09-08-2012

- I.** *Votar en las elecciones populares;*
- II.** *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*
Fracción reformada DOF 09-08-2012
- III.** *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
Fracción reformada DOF 06-04-1990, 22-08-1996
- IV.** *Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;*
Fracción reformada DOF 09-08-2012
- V.** *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.*
- VI.** *Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;*
Fracción adicionada DOF 09-08-2012
- VII.** *Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y*
Fracción adicionada DOF 09-08-2012. Reformada DOF 10-02-2014

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;**
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o**
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.**

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

Apartado reformado DOF 10-02-2014

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

Apartado reformado DOF 10-02-2014

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Fracción adicionada DOF 09-08-2011»⁶

Así mismos violenta el artículo 23 inciso c de la Convención Americana sobre Derechos humanos, que establece, el derecho de tener acceso en condiciones generales

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

a las funciones públicas del país, y se restringe exclusivamente por los principios ahí plasmados.

En cuanto a la adición de ser *contratista* o haber participado en procesos de contratación, y si entendemos al contratista como una persona o empresa que se encarga de las operaciones del día a día y la supervisión de una obra de construcción, el término es ambiguo, no establece la particularidad de la obra pública, y entonces estaríamos ante un impedimento en razón de un perfil, lo cual es inconstitucional, ya que el artículo 5 establece que las personas se podrán dedicar al trabajo que le acomode siendo lícito, y no podrá ser discriminado en razón de su labor.

«Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.»

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Párrafo reformado DOF 06-04-1990

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Párrafo reformado DOF 28-01-1992

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Artículo reformado DOF 17-11-1942, 31-12-1974»⁷

En el caso del *contratista* ya está impedido por el perfil, pero la temporalidad no está determinada, una vez contratista, jamás podrá aportar su experiencia como ciudadano a la Contraloría Municipal eso es profundamente discrecional y discriminatorio. Consideramos que ante la inconstitucionalidad de esta propuesta no es atendible este artículo.

Finalmente estimamos pertinente proponer el archivo de la iniciativa de referencia, toda vez que los planteamientos que realiza no son acordes a los principios legales, pudiendo generar inconstitucionalidad de dictaminarla en los términos de la propuesta.

En razón de lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 171 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 que reforma los artículos 131 y 138 a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, suscrita por diputada y diputado del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Sexagésima Cuarta Legislatura.

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

⁷ Ídem

Guanajuato, Gto., 30 de mayo de 2019
La Comisión de Asuntos Municipales

Diputada Ma. Guadalupe Guerrero Moreno

Diputado Armando Rangel Hernández Diputada Noemí Márquez Márquez

Diputada Angélica Paola Yáñez González Diputada Jéssica Cabal Ceballos