



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**C. DIPUTADA LAURA CRISTINA MÁRQUEZ ALCALÁ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E**

Las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para estudio y dictamen la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Con fundamento en los artículos 111, fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión ordinaria del 17 de marzo de 2022 ingresó la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con el ELD 187/LXV-I, turnándose por la Presidencia del Congreso a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción II, de nuestra Ley Orgánica.

I.2. En la reunión de la Comisión del 22 de marzo de 2022, se radicó la iniciativa y se acordó como metodología de estudio y dictamen lo siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

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, a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración de Gobierno y a las dependencias ejes de gobierno estatal, 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 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.*
- 4. Se celebrará una mesa de trabajo para analizar las observaciones remitidas, a través del documento comparativo.*
- 5. Una vez lo cual, se presentará un proyecto de dictamen para que sea analizado en reunión de la Comisión.*

I.3. En cumplimiento a lo anterior, las diputadas y los diputados que integramos esta comisión legislativa, el 3 de mayo de 2023 desahogamos la mesa de trabajo en modalidad híbrida, donde estuvieron presentes la diputada Susana Bermúdez Cano, y el diputado Gerardo Fernández González integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; servidores públicos de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración; asesores de los grupos parlamentarios representados en la comisión que dictamina y la secretaria técnica, en la que se analizó la propuesta legislativa y se desahogaron las observaciones y comentarios sobre esta.

Durante el análisis de la iniciativa la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado expuso la opinión negativa consolidada con la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

1.4. Una vez agotada la metodología de estudio y dictamen de la iniciativa, la presidencia de la Comisión Legislativa instruyó a la secretaría técnica la elaboración de un proyecto de dictamen en sentido negativo, atendiendo al análisis en la mesa de trabajo y conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII, inciso e de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta comisión dictaminadora.

II. Contenido de la iniciativa y consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

En este apartado, abordaremos —las y los encargados de dictaminar— los puntos sobre los cuales versa el sustento de esta propuesta, que tiene como objeto crear la Ley de Entidades Paraestatales y, nuestras consideraciones con respecto a la misma, una vez realizado el estudio técnico - jurídico acorde a la metodología aprobada.

Los iniciantes manifiestan en su exposición de motivos que:

«(...) La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado¹. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 ²se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. En la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en su artículo 80 ³se establece que, para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado contará con las Dependencias y Paraestatales señaladas en la Ley de la materia, la cual establecerá las atribuciones, forma de organización y facultades de sus Titulares. En nuestro país, las entidades paraestatales son aquellos organismos o personales morales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, que componen la Administración Pública Paraestatal⁴ y cuyo objetivo es auxiliar al Poder Ejecutivo Federal y a los poderes ejecutivos de los estados en el manejo y desarrollo de las áreas que son consideradas como estratégicas o prioritarias. En nuestro país las entidades paraestatales se clasifican de manera general en organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. La ley reglamentaria del artículo 90 constitucional citado en párrafos anteriores es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Esta Ley es la base que han tomado más de la mitad de los gobiernos de los

¹ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/8.pdf>

² CPEUM.doc (live.com)

³ <https://www.congresogto.gob.mx/constitucion-politica-del-estado-de-guanajuato>

⁴ Entidades paraestatales (vlex.com)



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

estados para regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de las administraciones públicas estatales. En nuestro Estado esta parte se encuentra regulada en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en su artículo 80 ya citado, así como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, en la que se establece que “las entidades paraestatales son órganos auxiliares de la Administración Pública Estatal, las cuales deberán coordinar sus acciones para lograr el desarrollo integral ofreciendo servicios de calidad”⁵, sin embargo estamos convencidos de que solo se establecen parcialmente las bases generales para su regulación, y si queremos que realmente se ofrezcan servicios de calidad, es necesario profundizar más a detalle en su organización y funcionamiento. El Gobierno Estado tiene como principio rector, el constante perfeccionamiento de las funciones y servicios que prestan las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Estatal, con el objetivo esencial de atender de manera oportuna, eficiente y eficaz, los continuos requerimientos que la dinámica de los diferentes sectores de la sociedad le imponen, lo que a su vez le obliga a revisar y evaluar permanente y cíclicamente el funcionamiento de sus instituciones a efecto de actualizarlas, realizando de manera paralela, las adecuaciones legislativas necesarias para lograr una regulación que sea acorde a tales cambios.

En la Ley antes citada se establecen como entidades paraestatales las siguientes: •Organismos descentralizados, como aquellos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y tienen por objeto la prestación de un servicio público o social, la protección, promoción, estudio o divulgación de asuntos de interés público o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. •Empresas de participación estatal mayoritaria como aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: - Que en la constitución de su capital figuren acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado; - Que al Gobernador del Estado le corresponda nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o bien designar al presidente o al director, o quien haga sus veces, o cuando tenga facultades para revocar los acuerdos del órgano de gobierno; o - Que el Gobierno del Estado o uno o más de sus organismos públicos descentralizados, de sus empresas de participación estatal mayoritaria o de sus fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. • Fideicomisos públicos como aquéllos necesarios para impulsar el desarrollo del Estado cuando así lo determine el interés público y previo estudio que lo justifique y deberán constituirse exclusivamente para auxiliar al Gobernador del Estado en la realización de actividades que le sean propias. Pese a que la citada Ley establece las bases que componen la vida administrativa de las entidades paraestatales, existen rubros que han quedado insuficientemente regulados, siendo necesario crear una ley específica a fin de lograr un marco jurídico que considere todos aquellos aspectos que normen la operación y funcionamiento de estas entidades. En nuestro Estado el régimen paraestatal no es menor y la presente iniciativa de Ley tendría un impacto sobre las siguientes entidades paraestatales: (...) El Plan Estatal de Desarrollo Guanajuato 2040 es el instrumento de planeación que tiene como finalidad establecer: dónde estamos, hacia dónde queremos ir y cómo lograremos alcanzar esas metas. Para lograr esto el Gobierno del Estado debe contar con entidades paraestatales eficientes y confiables, por tal razón a través de la presente iniciativa se permitirá tener sistemas de control eficaces, vigilancia y auditorías que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de normas y estándares de integridad. Con la presente iniciativa de ley fortaleceremos los órganos de gobierno, se consolidará la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y principalmente lograremos que los órganos de gobierno cuenten con personas que tengan la representación ciudadana real, así como empresarial, docente y científica altamente calificados con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo del Estado. A través de la presente iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato, se pretende complementar las bases dispuestas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, contemplando lo siguiente: -Establecer con claridad que en el ejercicio de la actividad administrativa de los organismos descentralizados observarán y aplicarán en lo conducente el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. -Establecer que las entidades paraestatales están sometidas en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia y sostenibilidad financiera, así como al principio de transparencia en su gestión y rendición de cuentas y particularmente se sujetarán en materia de contratación de personal y administración del capital humano a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales del Presupuesto de Egresos del Estado. - Se abunda sobre la operación y funcionamiento del Registro Público de Entidades

⁵ <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-organica-del-poder-ejecutivo-para-el-estado-de-guanajuato>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Paraestatales -Se unifica la estructura organizativa de las entidades paraestatales. -Se crea un Comité Estatal de Entidades Paraestatales el cual tiene por objeto desahogar el procedimiento para la integración de los órganos de gobierno, velando por la transparencia, imparcialidad y representación legítima de la población, de los organismos públicos y privados enfocados a la protección de los derechos humanos, así como aquellos relacionados con la materia que corresponda a cada Entidad Paraestatal y la representación empresarial. (...) -Se establece los supuestos y el procedimiento administrativo para que las entidades paraestatales puedan fusionarse o disolverse y sus consecuencias patrimoniales y laborales con relación a los servidores públicos que las integran. -Se faculta a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado para designar a una persona responsable de la liquidación de las entidades paraestatales, así como para emitir los lineamientos y directrices que se consideren necesarios para dar cumplimiento a la fusión o disolución de estas. -En el apartado de artículos transitorios con motivo de la presente Ley se establecen obligaciones para el Congreso del Estado y para el Poder Ejecutivo, en el ámbito de sus competencias para realizar adecuaciones en su caso a leyes, decretos y reglamentos interiores de creación de las entidades paraestatales. Con esta iniciativa, estaríamos contribuyendo al cumplimiento de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” de la Organización de las Naciones Unidas, a través de su objetivo 16 “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”⁶ a través de su meta 16.6 “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Finalmente, la presente iniciativa, en atención a lo establecido en el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Guanajuato y para dar cumplimiento, se establece lo siguiente.

- a) Impacto jurídico. El impacto se refleja en el propio decreto respecto a la nueva Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato;*
- b) Impacto administrativo. Con la presente iniciativa de ley, se adoptarán medidas necesarias para clarificar la estructura, operación y funcionamiento de las entidades paraestatales.*
- c) Impacto presupuestario. La presente propuesta de decreto no genera un impacto presupuestal, pues de su emisión no se materializa la creación, fusión o disolución de entidades paraestatales, solo se generan dispositivos normativos que clarifican la operación y funcionamiento de las entidades paraestatales;*
- d) Impacto social. A través de la presente iniciativa se unificará la forma de trabajo respecto a los órganos de gobierno, direcciones generales y organismos consultivos de las entidades paraestatales garantizando servicios de calidad en el auxilio de la administración pública estatal lo que generará un impacto positivo en la vida de las familias guanajuatenses.»*

En ese sentido, las diputadas y los diputados que integramos la comisión dictaminadora coincidimos de manera general con los iniciantes en la importancia de abonar al ejercicio de un buen gobierno y el constante perfeccionamiento de las funciones y servicios que prestan las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Estatal, con el objetivo esencial de atender de manera oportuna, eficiente y eficaz, los continuos requerimientos que la dinámica de los diferentes sectores de la sociedad le imponen.

La propuesta en análisis y estudio señala que la creación o expedición de una Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato trae como beneficio la

⁶ Paz y justicia - Desarrollo Sostenible (un.org)



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

adopción de medidas para clarificar la estructura, operación y funcionamiento de las entidades paraestatales.

Sin embargo, quienes dictaminamos consideramos fundamental dejar claro el alcance y porque la necesidad de apartarnos del tema. Así, el artículo 80 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato faculta al Poder Ejecutivo para ejercer la función administrativa. Así, para el despacho de los asuntos a su cargo, el Gobernador del Estado cuenta con las dependencias y paraestatales señaladas en la Ley de la materia, la cual establece las atribuciones, forma de organización y facultades de sus titulares, partiendo de la búsqueda —como fin primordial—, de satisfacer el interés colectivo, el cual a su vez es dinámico; por ello la Administración Pública si bien es permanente en el ejercicio de su función, también es dinámica en su organización y estructura.

La organización de la Administración Pública es una tarea compleja que demanda el uso de herramientas y mecanismos que permitan hacer más eficiente su operación y mejorar sus resultados; pues esta abarca la administración centralizada, en la cual se ubica la Gubernatura conformada por las unidades de apoyo adscritas directamente al Gobernador, así como las Secretarías⁷; la administración desconcentrada y la administración paraestatal, conformada ésta por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y fondos.

Estas distintas formas de organización administrativa, derivan del contenido de aquellas funciones y cometidos atribuidos a la administración dentro de la propia Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, así como en los diversos

⁷ En tanto cobra vigencia el Decreto Legislativo número 202, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, Segunda Parte, del 14 de julio de 2017 (con Fe de Erratas en el ejemplar 171 Segunda Parte, del 6 de octubre de 2017).



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

ordenamientos legales y reglamentarios que detallan las atribuciones de dependencias, entidades y unidades de apoyo; así, para efecto de una más eficaz coordinación se han desarrollado diversas formas de agrupación, las que han obedecido a aquellas funciones que desempeñan los entes que conforman la administración pública.

Ahora, es importante referir que, con la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, se establecen con mayor amplitud, la regulación del sector paraestatal, ello en el Título Tercero, definiendo en el artículo 4, los conceptos: Sectorización, Sector y Coordinadora de Sector⁸, previéndose que en los decretos de creación de las entidades se establecería la cabeza de sector a la cual estarían adscritos. Tenemos claro el trabajo realizado por las autoridades que por competencia realizaron en la integración del Plan de Gobierno, el presupuesto y reporte de metas, a partir de la conformación de «Ejes», materializándose normativamente estos con su incorporación expresa en las fracciones IV y V del artículo 4o de la Ley Orgánica, lo cual tuvo como finalidad dotar de certeza su existencia y para posibilitar que los coordinadores de Eje, regulen a un conjunto de dependencias y no solo entidades a efecto de potenciar los recursos humanos, financieros y programáticos⁹.

Posterior a ello, en el Decreto Gubernativo número 5 —publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 194 Segunda Parte, del 4 de

⁸ I.- Sectorización: El acto administrativo por medio del cual el Gobernador del Estado agrupa a las entidades bajo la coordinación de una dependencia de la Administración Pública, atendiendo a su objeto y atribuciones; II.- Sector: El agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinadas por la dependencia que en cada caso designe el Gobernador del Estado, atendiendo a los objetos y metas comunes; y III.- Coordinadora de Sector: La dependencia de la Administración Pública que regula un conjunto de entidades paraestatales.

⁹ **Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a diversos dispositivos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.** Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato, Segunda Época, Año III Sesión Ordinaria LXI Congreso Constitucional del Estado Núm. 143, Guanajuato, Gto., sesión ordinaria del 30 de agosto de 2012, p. 36.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

diciembre de 2012—, en su Artículo Primero, se estableció la agrupación por Ejes de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato¹⁰.

Ahora, es menester comentar que el principio de división de poderes en las entidades federativas está previsto en el artículo 116, primer párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Y, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: «DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.»¹¹, determinó que el artículo 116 de previa alusión prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, los cuales son los siguientes: a la no intromisión; a la no dependencia; y a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

En ese sentido, el Pleno del máximo tribunal explica que la intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. Es decir, bajo este contexto consideramos que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo

¹⁰ El cual a la fecha ha tenido tres reformas, contenidas en los Decretos Gubernativos números 49 —publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 139, Tercera Parte del 30 de agosto de 2013—; 103 —publicado en el ejemplar número 26, Tercera Parte del 13 de febrero de 2015—; y 162 —publicado en el mismo medio de difusión estatal número 113 Tercera Parte del 15 de julio de 2016—.

¹¹ Novena Época. Tesis: P./J. 80/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. Estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

De igual manera, el artículo 116, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los poderes de las entidades federativas se organizarán conforme a la Constitución de cada una de ellas; debiendo observar lo dispuesto en la Norma Fundamental del Estado Mexicano.

Como ya lo referimos en líneas anterior, nuestro Código Político Local, en su dispositivo 80, establece que, para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado contará con las dependencias y con las entidades paraestatales señaladas en la ley de la materia. Que la ley determinará las formas y modalidades que correspondan para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de titulares de dependencias y entidades.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, la administración pública se divide en centralizada y paraestatal. La centralizada está integrada por las secretarías – dependencias–; mientras que la paraestatal, por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, los patronatos, las comisiones y los comités, regulados conforme a la ley. Por su parte el Título Tercero de la Ley Orgánica, regula lo concerniente a las entidades paraestatales.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Por su parte, y coincidiendo con lo expuesto con quienes participaron exponiendo su opinión y observaciones en la mesa de trabajo por parte de servidores públicos de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado y de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato contiene normas aplicables a las entidades que integran la administración pública paraestatal; y sería muy importante que la regulación atinente a las mismas se contenga en un solo ordenamiento legal y no dos más, porque al contar con dos leyes que regulen a las entidades paraestatales podría darse el caso de falta de armonización, contradicciones e incluso antinomias, ya sea al aprobarse la nueva ley, o bien, con motivo de posteriores reformas, es decir, no se requiere hacer una norma autónoma de la otra para regular lo concerniente a las paraestatales.

Incluso se advierte que en la iniciativa pretenden regularse aspectos que ya están comprendidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, pero en algunos casos, de manera distinta.

Por otro lado, se visualizó en el articulado de la iniciativa que no se hace referencia al régimen laboral aplicable a las entidades paraestatales, lo que se considera relevante sobre todo en el caso de los organismos descentralizados, en atención a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.)¹² que las relaciones laborales de dichas entidades pueden regirse por el apartado A o por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma jurisprudencia se precisa que la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es

¹² Tesis de rubro: «ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO». Undécima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, enero de 2022, Tomo I, página 5.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

una decisión de política pública, a fin de lograr de una mejor manera la finalidad para la que fue creado. Tampoco se contempla en la iniciativa la posibilidad de que se modifique el objeto o las atribuciones de una entidad paraestatal.

Así las cosas, de manera particular por referir algunos aspectos derivados del análisis podemos comentar que en el artículo 1 se señala que el objeto de la ley consiste en regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, pero no se contienen normas aplicables a los patronatos, comisiones y comités que se mencionan en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Con respecto al texto del artículo 2 corresponde al del primer párrafo del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Respecto al artículo 4, no se contiene mención a los patronatos, comisiones y comités que, según el párrafo segundo del artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, forman parte de la administración pública paraestatal.

Además, la descripción de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos se contiene en los artículos 45, 58 y 68 de la ley orgánica referida. En relación con las personas jurídicas que se asimilan a empresas de participación estatal mayoritaria, en la iniciativa se deja de lado a las asociaciones civiles que sí contempla el artículo 59 de la ley orgánica de marras. En la fracción III, se indica que los fideicomisos públicos podrán ser constituidos por entidades paraestatales, lo cual no es coincidente con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, en el sentido de que ello corresponde al Gobernador del Estado. El artículo 5 contraviene al segundo párrafo del artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En el artículo 5 de la iniciativa se indica que los organismos descentralizados se regirán, en primer lugar, por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Guanajuato y la ley de entidades paraestatales, y en lo que no se oponga a esos ordenamientos, por las leyes o decretos de su creación. En el artículo 36 de la ley orgánica de previa alusión, se señala que los organismos descentralizados creados por una ley se regirán por ésta, pero deberán observar las disposiciones de la ley orgánica en cuanto no se opongan a aquélla.

De igual forma, en el artículo 6, se establece que las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos observarán las disposiciones de la ley propuesta «[...] en cuanto sean compatibles a su naturaleza jurídica»; pero tal enunciado podría resultar ambiguo. En el artículo 7, no se realizó la mención a los principios a que, conforme al artículo 3 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, deben sujetar su actuación las entidades paraestatales que tienen relaciones de supra a subordinación con particulares. Y, en relación con los artículos 8, 10, 51, 52 fracción II, 53, 55, 56, 57 y 58, en que se hace referencia a la «Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato» o «Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado»; no se homologa en el articulado la denominación de la dependencia de mérito, entre otros mas comentarios sobre las particularidades del proyecto.

Mismo comentario con respecto al artículo 12, donde el registro de entidades paraestatales está previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Se establece que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración podrá expedir certificaciones y que éstas tendrán fe pública. Sin embargo, no se indica la periodicidad con que deberá actualizarse la información que se inscriba en el registro.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

En el último párrafo se hace referencia a la cancelación de las inscripciones en el caso de extinción de entidades paraestatales, una vez que haya concluido su liquidación, pero no se señala si deberá realizarse la cancelación de registros en caso de fusión. Por otro lado y, continuando con la misma línea argumentativa, es importante considerar que en el artículo 13 de la iniciativa, se establece que todas las entidades paraestatales tendrán un órgano de gobierno, un director general y unidades administrativas o de gestión. Sin embargo, el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, establece que los órganos de las empresas de participación estatal mayoritaria son el de gobierno, el de administración y el de vigilancia –sin hacer alusión a unidades administrativas–. En este sentido, no se prevén, en la iniciativa, los órganos de vigilancia a que aluden los artículos 56; 61, fracción III; y 86 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Por otra parte, en el artículo 70 de la ley orgánica mencionada se contempla como una posibilidad que los fideicomisos públicos cuenten con una estructura análoga a la de los organismos descentralizados.

En la fracción I del artículo 19, se establece que el órgano de gobierno fijará la política estatal en la materia competencia de la entidad paraestatal; sin embargo, el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato dispone que corresponde al Gobernador del Estado establecer las políticas de desarrollo para la secretaría coordinadora y entidades paraestatales del sector que corresponda.

Bajo este contexto importante mencionar que las entidades paraestatales, si bien no son integrantes de la administración pública centralizada, sí forman parte del Poder Ejecutivo y realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, planes y



programas que compete ejecutar al Poder mencionado¹³. En la jurisprudencia P./J. 94/2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ estableció que pueden establecerse en ley mecanismos de colaboración interinstitucional para el nombramiento de directores o administradores de las entidades paraestatales, siempre que exista razón que justifique la intervención de otro poder. Criterio que se considera aplicable, por mayoría de razón, a la designación de quienes integren los órganos de gobierno.

En la jurisprudencia en comentario también se precisa que la competencia del Legislativo para regular la intervención del Poder Ejecutivo en la administración pública no es absoluta, pues está limitada por disposiciones constitucionales como el principio de división de poderes, ya que deben respetarse las funciones que asignan las normas constitucionales a cada órgano del Estado. Asimismo, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 32/2006, se asentó:

«De acuerdo con ello, si bien la autonomía de los poderes públicos implica, en general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, la propia Constitución impone particularidades que tienen por objeto, bien la colaboración de los poderes para la realización de ciertos actos, bien el control de determinados actos de un poder por parte de otro.

Así, esta colaboración de poderes, en especial, tratándose de la función legislativa, que es la que, a través de normas de carácter general, dota de flexibilidad al principio de división de poderes, tiene su límite, el cual se traduce en que esa participación no puede llegar al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual colabora, es decir, la decisión de los poderes colaboradores no puede imperar sobre la del poder con el cual colaboran, ya que, de ser así, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal».

¹³ Jurisprudencia de rubro: «ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO». Segunda Sala. Décima Época. Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, enero de 2013, Tomo 2, página 729.

¹⁴ Jurisprudencia de rubro: «ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. TRATÁNDOSE DEL NOMBRAMIENTO DE SUS DIRECTORES O ADMINISTRADORES, PUEDEN ESTABLECERSE EN LA LEY MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL». Novena Época. Tesis: P./J. 94/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 861.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

No omitimos referir de igual forma que, del diseño del Comité Estatal de Entidades Paraestatales propuesto en la iniciativa, se desprende que el Poder Ejecutivo solo tendría derecho a contar con una representación en dicho órgano colegiado, la que no necesariamente tendrá a su cargo la presidencia del mismo. Con lo anterior, podría actualizarse el supuesto expuesto en el precedente judicial antes citado en el sentido de que otros poderes, los ayuntamientos e incluso organismos autónomos interfieran de manera preponderante en el funcionamiento de la administración pública paraestatal a través de la designación de quienes integren los órganos de gobierno de las entidades que la componen. Es verdad que pueden establecerse relaciones de coordinación entre el Poder Ejecutivo y otros órganos del Estado, autoridades o entes públicos, pero ningún Poder tiene permitido irrumpir de manera preponderante o decisiva sobre las funciones que le corresponden a otro.¹⁵

Los ayuntamientos tampoco ni los organismos autónomos tienen permitido respecto a las funciones que corresponden a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ese sentido, la participación de otros poderes, de organismos autónomos, y en su caso, ayuntamientos, en la designación de integrantes de órganos de gobierno de entidades paraestatales, deberá estar justificada en cada caso concreto y no podrán interferir en el desempeño de las funciones que corresponden al Poder Ejecutivo y que éste realiza a través de la administración pública paraestatal.

En relación con el artículo 20, la emisión de los reglamentos interiores de las entidades paraestatales está prevista en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. Respecto al artículo 21, la redacción de la fracción I, en que se alude al «mandato» asignado a la entidad, y ello podría generar

¹⁵ Es de contenido orientador la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: «DIVISIÓN DE PODERES. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN V, DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO AGUASCALENTENSE DE LAS MUJERES NO VIOLA AQUEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE UN DIPUTADO LOCAL FORMARÁ PARTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL ALUDIDO INSTITUTO». Novena Época. Tesis: P./J. 22/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, marzo de 2004, página 1298.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

falta de certeza jurídica ya que, en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y en la propia iniciativa, no se hace referencia al otorgamiento de mandato alguno a favor de las paraestatales. Por otro lado, el artículo 48 de la iniciativa reitera lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato. El artículo 49 de la iniciativa que exige que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración autorice la estructura organizativa de los fideicomisos públicos se contrapone con la fracción VII del artículo 19 de la misma, ya que en esta última disposición se contempla la autorización de la creación de unidades administrativas o de gestión como una atribución del órgano de gobierno. Se considera no necesario el contenido del artículo 51 de la iniciativa, debido a que las atribuciones de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas para supervisar el adecuado funcionamiento de las entidades paraestatales están previstas en el artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

Respecto a la fracción I del artículo 52 de la iniciativa en que se establece que el órgano de gobierno controlará la política estatal en la materia competencia de la entidad, si bien conforme al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, dichas entidades gozan de autonomía de gestión, son coordinadas y evaluadas por dependencias de la administración pública centralizada. Por su parte el artículo 87 de la ley orgánica en comentario, se establece que las entidades paraestatales para su desarrollo y operación deberán sujetarse al Plan Estatal de Desarrollo, al Programa de Gobierno y a sus programas derivados, atendiendo a las disposiciones normativas aplicables al ciclo presupuestario, así como a las políticas que defina la secretaría coordinadora de sector, entre otras mas observaciones a la propuesta que dio origen a este dictamen.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Quienes integramos esta comisión dictaminadora consideramos que con el diseño jurídico vigente se crean contrapesos en la división de poderes, permitiendo que el Poder Ejecutivo sea quien atendiendo a principios constitucionales sea quien regule mediante su norma orgánica y sus decretos gubernativos todo lo concerniente a ese sector de la administración pública estatal y sea a través de este Poder Legislativo que mediante actos legislativos se fortalezcan las instituciones ya vigentes, acorde a lo que hoy es derecho positivo.

Es importante manifestar que, en atención a los argumentos esgrimidos, así como al marco normativo aplicable, se estima que no resulta oportuno ni necesario llevar a cabo la expedición de una norma como la expresada en la iniciativa, y así contar con dos ordenamientos legales que regulen a las entidades de la administración pública paraestatal.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de la Asamblea, la aprobación del siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la iniciativa de Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Guanajuato formulada por la diputada y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso de Estado, para los efectos conducentes.

GUANAJUATO, GTO., A 26 DE JUNIO DE 2023
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Diputada Susana Bermúdez Cano

Diputada Briseida Anabel Magdaleno González

Diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá

Diputado Rolando Fortino Alcántar Rojas

Diputada Yulma Rocha Aguilar

Diputado Gerardo Fernández González