



DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, RESPECTO DE LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR LAS QUE SE REFORMA LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias le fueron turnadas, para su estudio y dictamen, las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se propone reformar el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Vistas y estudiadas que fueron las iniciativas en cita, esta Comisión Legislativa somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, con base en los siguientes

A N T E C E D E N T E S:



PRIMERO. En sesión ordinaria celebrada el 20 de septiembre de 2018, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, que presentaron los Diputados Jesús Padilla Estrada, Luis Alexandro Esparza Olivares, José Guadalupe Correa Valdez, José Juan Mendoza Maldonado, José Dolores Hernández Escareño y Francisco Javier Calzada Vázquez.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum correspondiente a la Comisión que suscribe, para su estudio y dictamen correspondiente.

Los diputados iniciantes sustentaron su iniciativa en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Suplemento 7 al número 54 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, correspondiente al día 7 de julio de 2018, se publicó la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, misma que entró en vigor el siete del mes y año en curso. En estricto sentido la nueva Ley recogió el espíritu de la Ley Orgánica del Poder Legislativo abrogada y en relación a las comisiones legislativas, la mayoría conservó sus potestades, algunas se fusionaron y se crearon otras como la Comisión del Sistema

Estatal Anticorrupción y la Comisión de Parlamento Abierto.

Algunos rasgos fueron retomados de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que se abrogó así como de diferentes reformas de las que fue objeto, en específico, la aprobada por la Sexagésima Segunda Legislatura, contenida en el Decreto número 190 publicado en Suplemento al número 68 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, correspondiente al día 26 de agosto de 2017, en el cual se reformó el preámbulo del entonces vigente artículo 130 en el que se regulaban las atribuciones de la Comisión de Vigilancia, misma que quedó estipulada en los términos siguientes:

*La Comisión de Vigilancia se integrará por un número impar de diputados de diferentes grupos parlamentarios, **cuyo presidente será el diputado representante del partido político que obtuvo la primera minoría como resultado de la elección para diputados.** Le corresponderá el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:*

En su momento, el legislador en el apartado de valoración de la iniciativa manifestó

En diversas legislaturas ha sido el grupo parlamentario de primera minoría quien ha propuesto la presidencia de la Comisión de Vigilancia y ello ha permitido un comportamiento equilibrado en sus decisiones y que en éstas se imprima también un rasgo de equilibrio y pluralidad.

La Comisión de Vigilancia tiene como tarea fundamental el cuidar que las funciones del órgano superior de fiscalización se lleven a cabo con eficacia, transparencia y legalidad, atribuciones que en esta nueva era del combate a la corrupción habrán de perfeccionarse y ampliarse.

Este nuevo sistema anticorrupción que comienza a implementarse en el país, privilegia la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la coordinación institucional, pretende erradicar el conflicto de



intereses, combate la duplicidad de funciones en la autoridad y establece mecanismos para imponer sanciones efectivas.

En esta tesitura, cabe señalar que la iniciativa tiene el propósito de incorporar a la ley una situación de hecho que prevalece desde hace años, cuyo origen se enmarca en determinaciones políticas que no son compatibles con esta configuración constitucional de combate a uno de los peores males de nuestro país. Por tanto, adoptar esta propuesta implicaría obstruir la sana ejecución de normas, instituciones y acciones definidas por el Sistema Nacional y el Estatal Anticorrupción.

Así pues, esta modificación se reprodujo “literalmente” en el Decreto #448 que contiene la Ley Orgánica del Poder Legislativo vigente.

Por costumbre y práctica parlamentaria se otorgaba la Presidencia de la Comisión de Vigilancia a una segunda o tercera fuerza política convirtiéndose de *facto* en ley no escrita, como propósito para evitar que la Presidencia de esta Comisión Legislativa no fuera presidida por el partido político que ocupa el Titular del Poder Ejecutivo del Estado y con ello, sesgar la fiscalización de los recursos ejercidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

No obstante que la esencia del citado precepto es loable en razón de que se trata de evitar que el Titular del Ejecutivo y el Presidente de la Comisión de Vigilancia tengan la misma extracción partidista, los “Resultados del Cómputo Estatal de Diputaciones Proceso Electoral 2017-2018”, arrojó los siguientes resultados

PARTIDO POLÍTICO		TOTAL VOTOS
Partido	Movimiento Regeneración Nacional	203647
Partido	Revolucionario Institucional	189675



De las cifras mencionadas con antelación se infiere que “*el partido político que obtuvo la primera minoría como resultado de la elección para diputados*” fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entonces, en los términos del invocado artículo 163 le correspondería al referido instituto político presidir la Comisión de Vigilancia.

Si realizáramos una interpretación literal y rigurosa de este precepto o atendiéramos a su sentido gramatical, quizá resultaría más que obvio que el Partido Revolucionario Institucional debería ocupar la Presidencia de la supracitada Comisión. Empero, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional ha expresado su voluntad de acompañar y consensuar una reforma con la finalidad de que sea otra fuerza política disímil a la cual contendió y resultó electo el titular del Poder Ejecutivo la que ocupe la Presidencia, en aras de que la misma ejerza sus facultades sin injerencia alguna.

Segundo. En sesión ordinaria celebrada el 11 de octubre de 2018, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, que presentaron la Diputada Emma Lisset López Murillo y los Diputados José Guadalupe Correa Valdez, Pedro Martínez Flores y Edgar Viramontes Cárdenas.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum respectivo a la Comisión que suscribe, para su estudio y dictamen correspondiente.



Los iniciantes sustentaron su iniciativa en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Un principio esencial en cualquier sistema democrático es el equilibrio entre Poderes. Es indispensable para garantizar la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y, sobre todo, la representación e incidencia en la vida política de todas y todos los ciudadanos y de los grupos que integran una sociedad.

El Poder Legislativo, y por tanto sus órganos internos, es decir sus Comisiones, deben cumplir con dos objetivos esenciales. En primer lugar, ser un reflejo fiel de la pluralidad política. En segundo, asegurar la existencia de contrapesos, que permitan autonomía plena frente al Ejecutivo y al Judicial.

La Comisión de Vigilancia, en este sentido, es un instrumento diseñado originalmente con el objetivo de mantener ese equilibrio y de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo y con la Ley de Fiscalización y Rendición de



Cuentas, le competen, entre otras facultades, conocer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y determinar el nombramiento y remoción del Auditor Superior del Estado.

Es decir, tiene entre sus encomiendas generar un marco jurídico y administrativo para una correcta fiscalización del Ejecutivo. Su función empata, además, con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en tanto favorece “condiciones estructurales y normativas que permitan el funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”.

La composición actual del Congreso de Zacatecas impide que el mecanismo que se planteó el pasado 20 de septiembre para integrar la Comisión de Vigilancia garantice la autonomía plena del Poder Legislativo.

Por un lado, el Grupo Parlamentario del Revolucionario Institucional es el partido de origen del Ejecutivo Estatal y por tanto existe indudablemente una afinidad que no abona a las tareas de fiscalización. Por el otro, el Movimiento Regeneración Nacional es, en principio, el grupo mayoritario y además es afin



al Ejecutivo de la Unión, el cual, a través de convenios y participaciones, envía aproximadamente 90% del total de los recursos presupuestados para Zacatecas.

Si queremos que la Legislatura sea un reflejo de la pluralidad de la vida política y contribuya, de manera efectiva, a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, es indispensable crear condiciones que favorezcan la consolidación de contrapesos internos y la participación de las minorías. La dinámica de nuestra vida democrática así lo demanda.

MATERIA DE LAS INICIATIVAS.

Reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, respecto a la integración de la Comisión de Vigilancia.

VALORACIÓN DE LAS INICIATIVAS.

Considerando que en ambas iniciativas se propone reformar el mismo ordenamiento y versan sobre un tema en común, en concordancia con lo previsto en el artículo 64 de la Ley



Orgánica del Poder Legislativo del Estado se procede a acumularlas para su dictaminación conjunta.

Para el estudio de la presente iniciativa los legisladores que integramos esta Comisión Dictaminadora consideramos pertinente dividirlo en los siguientes

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión Legislativa es competente para estudiar, analizar y emitir el presente dictamen, de conformidad con lo que establecen los artículos 130, 131 fracción XIII, 132 y 146, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

SEGUNDO. ANTECEDENTES. El primer antecedente legislativo de la Comisión de Vigilancia, con esta denominación, lo encontramos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, publicada el 5 de agosto de 1995, en cuyo artículo 55 se establecieron las funciones de este colectivo:

ARTÍCULO 55.- La Comisión de Vigilancia tendrá a su cargo las siguientes funciones:

I.- Recibir de la mesa directiva o de la Comisión Permanente en su caso, la información relativa a las cuentas públicas, la que turnará a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.

II.- Ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estime conveniente o cuando así lo determine el Pleno para los efectos de esta ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorias en las entidades a que se refiere el artículo de la ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

III.- Interpretar esta ley y su reglamento para efectos administrativos y resolver las consultas sobre su aplicación.

IV.- Dictar las medidas que estime necesarias para que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpla las funciones que le corresponden.

V.- Ser el conducto de comunicación entre la Legislatura y la Contaduría Mayor de Hacienda.

Previo al citado ordenamiento, no existía una Comisión legislativa que tuviera las referidas atribuciones, pues en el Reglamento Interior del Poder Legislativo, del 6 de septiembre de 1975, una atribución similar se establecía a cargo de las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda, en los términos siguientes:

ARTÍCULO 138.- Corresponde a las Comisiones de Hacienda, el conocimiento de los siguientes asuntos:

I. a X. ...



XI.- El examen y aprobación en su caso de la cuenta pública del Estado en los términos de la Fracción XXXIII del Artículo 48 de la Constitución Política del Estado.

[...]

Como se desprende de los numerales citados, la evolución de la Comisión de Vigilancia es evidente, pues actualmente asume un papel importante en el control y supervisión del ejercicio de los recursos públicos por parte de las administraciones estatal y municipales.

Conforme a ello, la Comisión de Vigilancia es una instancia legislativa fundamental para el ejercicio de las funciones de control de la actividad financiera del Gobierno Estatal a cargo de esta Soberanía Popular,

En tal contexto, la integración de la citada Comisión legislativa debe garantizar, sin duda, la objetividad e imparcialidad en el ejercicio de sus atribuciones, virtud a ello, los integrantes de esta Comisión coincidimos con el objetivo de las iniciativas materia del presente dictamen.

TERCERO. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS. En la actualidad, se considera que existen dos elementos con los cuales es posible considerar que estamos ante la presencia de un Estado Constitucional: por un lado, el



establecimiento de derechos fundamentales en favor de la población y, por el otro, la división de poderes, que se presenta como un mecanismo de contrapesos que impide la concentración del poder absoluto.

Estos dos elementos son necesarios para encontrarnos dentro de un Estado constitucional y son cualidades fundamentales para conformar un sistema democrático, tal como se mencionaba en los postulados de teóricos John Locke y Montesquieu.

En palabras del francés Montesquieu, en su obra *El Espíritu de las Leyes*, "...todo hombre que tiene poder se inclina a abusar del mismo; él va hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".

Partiendo de tales postulados, en esta y otras obras, se abonaron grandes avances a la teoría de la separación de poderes, en donde el ejecutivo, el legislativo y el judicial, se constituyen como los tres poderes, por antonomasia, sobre los que se asientan las normas para generar un equilibrio que limite al poder.



Sin embargo, hay algunas ocasiones en las que esta doctrina no se cumple escrupulosamente, aunque se trate de un país desarrollado y con tradición democrática, incluso, aun y cuando constitucionalmente esté prevista esta separación, pueden existir prácticas que vayan en contra de la división del poder y, consecuentemente, en detrimento del sistema democrático.

Por ello, en la práctica, es necesario hacer el análisis sobre los modelos vigentes con el fin de identificar reglas o prácticas que nos permitan acercarnos en mayor medida a una verdadera separación de poderes en todos los actos que ello implica.

CUARTO. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS. Al hacer el análisis de las iniciativas materia del presente dictamen, los diputados que integramos esta Comisión legislativa consideramos que la división de poderes es ya una característica definitoria del Estado mexicano, misma que se refleja en la distribución de competencias.

No obstante, aún existen aspectos que pueden ser perfectibles para hacer más eficiente esta separación, buscando tener mejores resultados en el ejercicio de gobierno y rendición de cuentas.



En ese sentido, coincidimos con los proponentes en la necesidad de modificar la integración de la Comisión Legislativa de Vigilancia, concretamente en cuanto a quién debe asumir la presidencia y, con esto, conducir los trabajos que tenga bajo su responsabilidad conforme a la ley.

Debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado fija para la Comisión de Vigilancia atribuciones relativas a la rendición de cuentas del Estado y entre ellas se pueden destacar las modificaciones a la leyes relativas a la fiscalización del gasto público y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el nombramiento del Auditor Superior del Estado y, en forma conjunta con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el examen y aprobación, en su caso, de las cuentas públicas del Estado y municipios.

Al respecto, es necesario tener presente que la rendición de cuentas en nuestro sistema jurídico, constituye un mecanismo propio de la separación de poderes y, por lo tanto, que abona a la limitación del mismo.

De tal forma, a la rendición de cuentas es posible entenderla como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público



de responsabilizarse de su labor, de informar sobre sus actos y el cumplimiento de sus atribuciones, de someterse a evaluaciones de su desempeño, de dar a conocer cómo y en qué se utilizan los recursos públicos y, en última instancia, de acuerdo con los resultados que su revisión y evaluación, ser o no acreedores a una sanción.

Hoy en día, la rendición de cuentas es una obligación no solo en los tres órdenes de gobierno, sino también en los tres poderes del Estado, en los entes autónomos, e incluso, de los particulares cuando ejerzan recursos públicos, todo con el objetivo de revisar la correcta actuación de las autoridades y la administración de sus recursos.

Conforme a lo anterior, una de las estrategias más efectivas para responsabilizar de su actuación a las diferentes autoridades, es el diseño de instituciones, mecanismos y esquemas de rendición de cuentas para que los entes públicos se vean obligados a responder ante la sociedad por el desempeño de sus funciones.

En ese orden de ideas, los Diputados que integramos este colectivo coincidimos con los iniciantes, en el sentido de que no siempre es lo más apropiado que el partido que sea la primera



minoría, conforme al resultado de la elección de diputados, obtenga la titularidad de la presidencia de la Comisión de Vigilancia, específicamente en el caso de que el titular del Ejecutivo forme parte del mismo instituto político que el responsable de conducir los trabajos de una comisión legislativa que es parte fundamental del mecanismo vigente de rendición de cuentas.

Si bien es cierto que tener la presidencia de una comisión no constituye por sí mismo una violación o una transgresión a este sistema, dado que se trata de un órgano colegiado y sus decisiones no dependen de quien lo presida, lo cierto es que también es más adecuado que sea una fuerza política diferente quien encabece e impulse el trabajo de esta Comisión.

Esto, sin duda alguna, será una mayor garantía para el correcto funcionamiento de la Comisión de Vigilancia, por lo que se podrá contar con resultados más efectivos, toda vez que no existirá una separación suficiente entre quien se encarga de ejercer el gasto público y quien es responsable de revisarlo.

Conforme a ello, consideramos adecuado que cuando se presente la coincidencia a la que hemos hecho referencia, la presidencia de la Comisión de Vigilancia sea asumida por la



segunda minoría, tomando en cuenta los resultados de la votación para diputados.

Por lo expuesto, coincidimos en que la propuesta de las iniciativas en estudio, es una medida apta para mejorar nuestro mecanismo de rendición de cuentas y garantizar una efectiva división de poderes.

Por lo expuesto y fundado, los diputados integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado, nos permitimos someter a la consideración del Pleno, el presente Dictamen con proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:



Artículo 163. La Comisión de Vigilancia se integrará por diputados de diferentes grupos parlamentarios, cuyo presidente será el diputado representante del partido político que obtuvo la primera minoría como resultado de la elección para diputados, **siempre y cuando no sea el mismo partido político por el que resultó electo el titular del Poder Ejecutivo del Estado, caso en el cual le corresponderá a la segunda minoría. Esta Comisión tendrá a su cargo** el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

I. a IX.



TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Artículo segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este Decreto.

Así lo dictaminaron y firman las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a los dieciséis días del mes de octubre de dos mil dieciocho.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

Dip. Héctor Adrián Menchaca Medrano
Presidente

**Dip. Emma Lisset López
Murillo**
Secretaria

**Dip. Carolina Dávila
Ramírez**
Secretaria



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021

DIP. JOSÉ MA. GONZÁLEZ NAVA

PRESIDENTE DE LA MESA

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS

P R E S E N T E.

Por este conducto me dirijo a Usted para remitirle el dictamen respecto de las Iniciativas con Proyecto de Decreto por las que se reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, para su lectura en la siguiente sesión ordinaria.

Sin más por el momento quedo respetuosamente de Usted.

Zacatecas, Zac. 23 de octubre del 2018

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

DIP. HÉCTOR ADRIÁN MENCHACA MEDRANO

PRESIDENTE


DIP. EMMA LISSET LÓPEZ MURILLO

SECRETARIA


DIP. CAROLINA DÁVILA RAMÍREZ

SECRETARIA

