

DECRETO # 649

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA TERCERA
LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO
DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL PUEBLO,
DECRETA



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

RESULTANDO PRIMERO. En sesión ordinaria celebrada el 06 de abril de 2021, los diputados Jesús Padilla Estrada y Héctor Adrián Menchaca Medrano, integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 60, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 28, fracción I, 29, fracción XIII y 52, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, sometieron dicha iniciativa con proyecto de decreto a la consideración de esta Honorable Representación Popular.

Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia nos fue turnada mediante memorándum respectivo a la Comisión que suscribe, para su estudio y dictamen correspondiente.

RESULTANDO SEGUNDO. Los proponentes justificaron su iniciativa en la siguiente:



La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en mayo de 2015, constitucionalizó la creación de los órganos internos de control. De suyo una transformación importante porque anteriormente a su promulgación, cada entidad federativa establecía en sus órdenes jurídicos internos las reglas para su creación y funcionamiento.

Estas reglas dispersas y en muchas ocasiones laxas, permitieron el avance de la opacidad en el sector público a grado tal, que México se ubica en materia de transparencia al nivel de países del Continente Africano, caracterizados por un acendrado nivel de corrupción. Así lo confirman los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2020 emitido por “Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana”, en la que ubican a nuestro país en el deshonroso lugar 124 de 180 países, siendo la nación que más baja calificación alcanzó de entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El Estado nacional tiene, sin duda, una deuda histórica con el pueblo de México en materia de combate a la corrupción y por ello, con sus claroscuros, la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción, representa una inmejorable oportunidad para cambiar los índices y la percepción en esta materia.

La reforma de transparencia y acceso a la información pública, el establecimiento de la armonización contable en todos los entes públicos, la responsabilidad hacendaria y disciplina financiera, el sistema nacional de archivos y, ahora, el Sistema Nacional Anticorrupción, en conjunto, son instrumentos del Estado para llevar a cabo un combate frontal a la corrupción.



Por ello, como lo indicamos, la reforma a la Carta Magna de mayo de 2015, representa la oportunidad para que los órganos internos de control se consoliden como un actor insustituible en la erradicación de este flagelo, porque sus facultades van desde prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; hasta la revisión del ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, la presentación de denuncias y la implementación de medidas preventivas para prevenir y disuadir hechos de corrupción.

Estas potestades quedaron previstas en la fracción III del artículo 109 de la Ley Suprema del País, que a la letra establece

Artículo 109. *Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

De esa forma, todo ente público de índole estatal o municipal debe contar con un órgano de esta naturaleza, mismo que tendrá a su cargo, como su mismo nombre lo indica, el control de los recursos públicos en aras de que se asegure la integridad y comportamiento ético de sus servidores públicos y se observen los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía y honradez.



Entonces, dichos órganos de control constituyen un agente fundamental dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, ya que de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tienen una amplia participación en los procesos de prevención, control de los recursos públicos e instauración de los procedimientos de responsabilidad administrativa.

La referida Ley General de Responsabilidades en su artículo 3 fracción XXI los señala como

Artículo 3. *Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

XXI. Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;



Considerando que en cumplimiento a la reforma constitucional antes citada, así como del artículo 6 de la Ley General invocada en el párrafo que antecede, todos los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales que permitan un adecuado funcionamiento del Estado, por lo que, en Zacatecas instauramos el Sistema Estatal Anticorrupción con una estructura homogénea al Sistema Nacional, en el cual, de forma análoga con la Federación, los órganos de control interno juegan un papel central en el combate a la corrupción.

Para tal efecto, en marzo de 2017 se modificaron varios artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, con el objeto de crear el Sistema Estatal Anticorrupción, entre ellos, el 138 con el siguiente objeto.

Artículo 138.- *La hacienda pública será administrada por el Ejecutivo en la forma que prevengan las leyes.*

El ejercicio de los recursos que administren los entes públicos estatales y municipales, atenderá a los principios de disciplina, racionalidad, honestidad, integridad, austeridad, control, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y máxima publicidad, con el propósito de satisfacer sus objetivos. La evaluación de los resultados del ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas que establezcan las leyes; las observaciones y recomendaciones que se deriven deberán considerarse en los procesos de programación y presupuesto de los ejercicios subsecuentes.

Se crea el Sistema Estatal Anticorrupción que será la instancia de coordinación entre las autoridades, órganos, organismos y tribunales competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. La ley

establecerá las bases para el cumplimiento de su objeto, la cual se sujetará a las siguientes bases mínimas:

...



Es decir, que la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía General de Justicia del Estado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y, obviamente, todos aquellos órganos internos de control de los diversos entes públicos, deben mantener una permanente coordinación para lograr el fin a que hemos hecho referencia en la presente.

Recordemos, que los órganos que nos ocupan contribuyen al ejercicio recto y prudente del ejercicio institucional del ente público del que forman parte. Sin embargo, algunos órganos internos de control se enfrentan a obstáculos que no les permiten un desarrollo pleno y, por tanto, merman su eficacia. Uno de estos obstáculos consiste en la temporalidad de algunos órganos internos de control, ya que no existe uniformidad en la misma.

En la creación de los órganos internos de control no se tuvo un criterio uniforme sobre la temporalidad de los mismos, ya que si bien, la Constitución local en varios artículos relacionados con organismos públicos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos, la Fiscalía General de Justicia y el Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por citar solo algunos, estableció que tendrían autonomía técnica y de gestión y sería designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, pero en ningún caso determinó el plazo

para el que serían designados ni la posibilidad de ser nombrados para otro periodo, sino que lo dejó a la legislación secundaria.

Por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado, específicamente en su artículo 65 estipuló lo siguiente:



Artículo 65. *La Fiscalía General contará con un Órgano Interno de Control y el titular será designado por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado en los términos que establece la Constitución del Estado, durará en su encargo de 3 años **y podrá ser ratificado por otro periodo de la misma duración.***

Contrario sensu, en el artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, se ordena lo mencionado enseguida:

*Artículo 47. El titular del órgano interno de control será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años **y no podrá ser designado para otro periodo.** Para su remoción se requerirá la misma votación de su designación.*

En ese mismo tenor, el numeral 57 Bis de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas dispone lo siguiente

Nombramiento y atribuciones.

ARTÍCULO 57 BIS.

1. *El órgano interno de control del Instituto es un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.*

2. Tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos del Instituto y de particulares vinculados con faltas graves; para sancionar aquellas distintas a las que sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de los recursos públicos asignados al Instituto; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

3. El titular del órgano interno de control será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años **y no podrá ser designado para otro periodo.**

...

Esta discrepancia no redundará en un mejor desempeño del cargo, toda vez que en tanto el titular del órgano interno de control de la Fiscalía General de Justicia del Estado al ser ratificado para otro periodo podrá dar continuidad a su proyecto; el titular del órgano interno del Tribunal de Justicia Administrativa, como con otros titulares sucederá, dejarán inacabados varios proyectos y, lo más importante, la coordinación entre los mismos podrá no ser de largo alcance.

En ese orden de ideas, se propone reformar el numeral 3 del artículo 57 Bis de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas y los correlativos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, la Ley de Justicia Administrativa del Estado y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la finalidad de que sus respectivos órganos internos de control puedan ser designados para otro periodo y con ello, tengan la posibilidad de implementar un proyecto de largo aliento en pro de un mejor combate a la corrupción.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión del Sistema Estatal Anticorrupción, es competente para analizar la iniciativa en estudio, así como para emitir el presente dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 131 fracción XXVII y 160 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

SEGUNDO. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en mayo de 2015, representó un punto de quiebre en el combate a la corrupción.

De esta modificación constitucional derivó la emisión de diversas leyes, entre ellas, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en la cual se establece que dichos órganos tendrán una participación activa en el control, prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como las causas que los generan. Asimismo, se emitió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, misma en la que se les otorgan potestades fundamentales, ya que deben fungir como autoridad

investigadora, autoridad substanciadora, autoridad resolutora y calificadora, es decir, tienen una actuación activa y sustancial en la prevención, control y aplicación de sanciones.



De acuerdo con el artículo 9 de la invocada Ley General de Responsabilidades Administrativas, son autoridades facultadas:

**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO.**

- I. Las Secretarías;
- II. *Los Órganos Internos de Control;*
- III. La Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas;
- IV. Los Tribunales;
- ...

Entonces, la participación de los supracitados órganos dentro del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción es, como lo afirman los promoventes, insustituible, toda vez que representan los órganos en los que recaerá esta responsabilidad.

Este nuevo andamiaje jurídico debe ser aplicado con toda precisión, porque contrario a lo sucedido antes de la citada reforma, ahora en el país contamos con un “derecho disciplinario unificado” y sobre ello coincide el jurista Alberto Gándara Ruiz Esparza en su obra intitulada “Derecho Disciplinario Mexicano, Nuevo Sistema Nacional Anticorrupción”, donde resalta que

“...por primera vez en la historia, tendremos un derecho disciplinario unificado. Estamos convencidos de que la función pública en México es única y se ejerce bajo los mismos principios, por lo que esta reforma es un gran avance pues todos los servidores públicos en México deben estar sujetos al mismo régimen disciplinario, tanto en los aspectos sustantivos como en los adjetivos...”.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

El nuevo rostro adquirido por los órganos internos de control es un asunto serio que debe abordarse con toda responsabilidad, porque, como lo expresamos en párrafos anteriores, la Ley General de Responsabilidades Administrativas les confiere múltiples atribuciones, siendo que deben fungir como autoridad investigadora, autoridad substanciadora, autoridad resolutora y calificadora, es decir, en la fase de investigación, ejercen facultades análogas al ministerio público, siendo que deben llevar de oficio las auditorías e investigaciones debidamente fundadas y motivadas, para lo cual, deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos y además, en los términos del párrafo segundo del artículo 90 de la aludida Ley General de Responsabilidades, dichas investigaciones deben desarrollarse con las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

Por ese motivo, tan solo en esta fase, el titular del órgano de control y sus auxiliares, deben tener un perfil, capacitación y experiencia suficiente para desplegar esta función con todo profesionalismo.

Pero si lo anterior no fuera suficiente, en la etapa substanciadora, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas, desde la emisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial, bajo los mismos principios y parámetros mencionados en el párrafo anterior, por lo cual, tanto en esta fase como cuando actúan como autoridad resolutora, lo hacen como jueces, toda vez que deben analizar y valorar pruebas.

En ese orden de cosas, los titulares de los órganos internos de control, por decir lo menos, deben tener la pericia, experiencia y conocimientos similares a los de un agente del ministerio público, o más aún, de un juez.

Por ejemplo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado, los ministerios públicos están sujetos a un Sistema de Servicio Profesional de Carrera en el que se garantiza la igualdad de oportunidades, idoneidad y mérito, tanto para el ingreso, como para su permanencia. También tiene como base el desarrollo profesional, la capacitación continua y la certificación de competencias. Lo antes esgrimido, tiene como objeto que la

investigación de los delitos se desarrolle con toda calidad y pulcritud, en beneficio de los justiciables.



En relación con los jueces, desde antes de la reforma integral al Poder Judicial del 11 de marzo del año en curso, el ingreso, formación y permanencia de los magistrados y magistradas, jueces y juezas, así como de los funcionarios y empleados, se desarrollará conforme al servicio de la carrera judicial, esto es, que para fungir como tal, se deben acreditar un conjunto de características o rasgos para ser juzgador.

Dadas estas reflexiones, con este nuevo carácter, los órganos internos de control, desde su titular hasta el personal a su cargo, deben estar sujetos a un servicio profesional de carrera en el que prevalezcan, como valores supremos, la permanencia y profesionalismo.

En ello coincide plenamente el referido jurista Alberto Gándara Ruiz Esparza al mencionar

“La nueva legislación, señala que para la selección de los integrantes de los Órganos Internos de Control, se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el

mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos...”.



La Doctora en Derecho Lizbeth Xóchitl Padilla Sanabria en la obra “El Derecho Administrativo Sancionador, en el Sistema Nacional Anticorrupción”, sobre lo antes indicado, menciona

“El ente fiscalizador más importante en el Derecho Administrativo Sancionador, tratándose de faltas administrativas no graves, es el Órgano Interno de Control...De esta forma, el control interno es considerado como uno de los primeros eslabones para la lucha contra la corrupción; sin embargo, es menester indicar que dicho control requiere de técnicas y tácticas especializadas...”.

Por último, mencionar que en la iniciativa en estudio los promoventes plantearon reformar el artículo 26 QUINTUS de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, con el objeto de establecer una temporalidad análoga a los otros órganos internos de control. Sin embargo, este Colectivo dictaminador se reserva para otro momento la posibilidad de aprobar esta reforma, tomando en consideración que actualmente dicho numeral no establece un plazo determinado, considerando que mediante

Decreto número 388 publicado en el Suplemento 5 al 38 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado correspondiente al 12 de mayo de 2018, esta Asamblea Soberana designó a la titular del órgano interno de control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, no como en otros casos por el plazo de tres años, porque así lo estipulaban sus ordenamientos aplicables, sino hasta el momento preciso en que fuera necesario.



**H. LEGISLATURA
DEL ESTADO**

Bajo esta hipótesis, con el objeto de evitar la transgresión a los derechos de la mencionada titular, estimando que este Parlamento tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y, además, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, ello de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta H. Legislatura se reserva modificar el artículo 26 QUINTUS de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas antes citada.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021

En esa línea de discernimiento, este Colectivo dictaminador considera viable la reforma a los cuerpos normativos señalados, toda vez que los titulares de los multicitados órganos de control, deben contar con un esquema de profesionalización que les permita un mejor desempeño de su cargo, razón por la cual, aprobamos en sentido positivo el presente Dictamen.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

IMPACTO PRESUPUESTARIO.

Con sustento en lo establecido en el párrafo segundo del artículo 18 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en el cual se mandata que la Legislatura del Estado, a través de las Comisiones Legislativas, deberán observar que todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno, deberán incluir el dictamen de estimación de impacto presupuestario, sólo en los casos que impliquen repercusiones en las finanzas públicas estatales o municipales y considerando que, efectivamente, no se advierten repercusiones en las finanzas públicas estatales, en virtud de que solo se trata de una homologación a la ley, se omite solicitar el impacto presupuestario respectivo.

IMPACTO REGULATORIO.

De conformidad con el artículo 66 de la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, este cuerpo colegiado considera necesario omitir el Análisis de Impacto Regulatorio, en razón de que la reforma no tiene relación con trámites o actividades de naturaleza económica.



Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se

DECRETA

SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE ZACATECAS, LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE ZACATECAS Y LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE ZACATECAS.

Artículo primero. Se reforma el numeral 3 del artículo 57 Bis de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Nombramiento y atribuciones.

ARTÍCULO 57 BIS.

1. a 2.

3. El titular del órgano interno de control será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años y podrá ser designado para otro periodo.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

4. a 7.

Artículo segundo. Se reforma el artículo 47 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 47. El titular del órgano interno de control será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años y podrá ser designado para otro periodo.

Artículo tercero. Se reforma el párrafo tercero del artículo 145 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículos 145. ...

...

El titular será electo por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, durará tres años en el cargo y podrá ser designado para otro periodo.



Artículo cuarto. Se reforma el artículo 168 septies de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Artículo 168 septies. El titular del órgano interno de control será designado por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo tres años y podrá ser designado para otro periodo.

TRANSITORIOS

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

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



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Tercera del Estado de Zacatecas, a los ocho días del mes de abril del año dos mil veintiuno.

PRESIDENTA


DIP. MA. NAVIDAD DE JESÚS RAYAS OCHOA

SECRETARIA



DIP. MA. ISABEL TRUJILLO MEZA



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

SECRETARIA



**DIP. MÓNICA LETICIA FLORES
MENDOZA**