



LXII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2016 - 2018



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## DECRETO # 178

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

### ANTECEDENTES:

**PRIMERO.** En sesión ordinaria del Pleno celebrada el 23 de marzo de 2017, se dio lectura a la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, que en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 95 fracción I, 96, 97 fracción II y 98 de nuestro Reglamento General, presentó el Diputado Carlos Aurelio Peña Badillo, integrante de esta Asamblea Popular.



LXII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2016 - 2018



En la misma fecha, y por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, mediante memorándum número 0544, la Iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión de Fortalecimiento Municipal, para su estudio y dictamen.

**SEGUNDO.** El proponente justificó su iniciativa en la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

#### **PRIMERO.- JUSTIFICACIÓN.**

A lo largo de la historia, la responsabilidad de los servidores públicos ha sido motivo de preocupación para las sociedades políticas de todos los tiempos, pues en cualquier sistema democrático, quienes ejercen un cargo público deben ajustar su actuación a un marco de legalidad, siendo precisamente en las normas que se establecen las limitaciones al desempeño de las personas que desarrollan un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública, cualquiera que sea el orden de gobierno.

En ese sentido, se pueden encontrar diversas referencias de los mecanismos normativos que han tenido por objeto regular el comportamiento de los servidores públicos, siendo los principales referentes las instituciones del derecho romano y los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo, e incluso en el derecho náhuatl.

Los aztecas, por citar solo un ejemplo, tomaban en cuenta que el individuo a desempeñar un cargo, reuniese como características personales:

- a) Espíritu de servicio.
- b) Honestidad.
- c) Capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar.



- d) No tener vicios.
- e) Poseer un interés por el mejoramiento de la comunidad.

En ese contexto, conviene señalar además, que el honor debe ser una virtud inherente a la naturaleza de quienes se desempeñan como funcionarios o servidores públicos. Sin importar el nivel de gobierno de que se trate, quienes prestamos nuestros servicios a los poderes Ejecutivo, Judicial o Legislativo, tenemos la obligación de actuar siempre con apego a los principios de lealtad, legalidad, honestidad y transparencia, los cuales por mandato constitucional deben distinguir el ejercicio de la función pública.

Al respecto, los esfuerzos del estado mexicano en materia de combate a la corrupción, no han sido menores, aunque si pudieran resultar insuficientes, pues a pesar de las reformas estructurales dentro de las que destaca la creación del Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional de Fiscalización, el propio Sistema Nacional Anticorrupción y las sendas reformas en materia de disciplina financiera, no se ha logrado que en nuestro país se reduzca el índice de percepción de corrupción, pues de acuerdo a los últimos reportes en la materia, México se mantiene estancado en el lugar 123 de un total de 176 países evaluados, con una calificación de 30 puntos, en una escala en la que el cero representa un alto índice de corrupción, en tanto que el cien, corresponde a un menor nivel.

Frente a tal escenario, el poder público del orden federal, estatal e incluso municipal, se encuentra obligado a mantener un régimen jurídico armonizado, eficaz, así como acorde a las exigencias históricas y sociales, pues de esta manera se dignifica a las instituciones, aunado a que se fortalece el estado de derecho.

Definir la corrupción no es un tema sencillo, pues se trata de un fenómeno social multifactorial, que desde luego no es privativo de la clase política, aún y cuando es al seno del



poder público que encuentra precisamente su mayor expresión, por ello cualquier esfuerzo por erradicarla debe ser reconocido y avalado por quienes intervenimos en la toma de decisiones que inciden en la gobernabilidad y rumbo del Estado. Es un deber moral de las y los Diputados reconocer la crisis de credibilidad de la que adolecen las instituciones públicas y por supuesto los funcionarios que las integran, hacer más eficiente la prestación del servicio público y profesionalizar a quienes tenemos el alto honor de servir a la ciudadanía desde cualquier trinchera, constituyen alternativas de solución que pudieran contribuir a mejorar la percepción de los zacatecanos en cuanto al desempeño de los servidores públicos.

La sociedad precisa de medidas concretas, palpables y responsables que inhiban el populismo radical y ponderen el debido proceso, instituyan el principio de legalidad como eje rector del quehacer gubernamental y sobre todo garanticen un régimen jurídico respetuoso de los derechos humanos, de las instituciones, pero sobre todo que contribuyan a corregir y prevenir los actos u omisiones con los que se trastocan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia en la prestación del servicio.

Mediante la creación del Sistema Estatal Anticorrupción, se pretende precisamente, además de armonizar el orden jurídico estatal al federal:

- a) Robustecer el Estado de derecho;
- b) Luchar contra la impunidad;
- c) Dar eficacia y eficiencia en el servicio público;
- d) Que impere la igualdad de todos frente a la ley y nadie se sustraiga al imperio de ésta;
- e) Que se combata la ilegalidad y la corrupción; y
- f) Definir las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos frente a la sociedad y el Estado.

En el contexto anterior, el andamiaje jurídico de naturaleza constitucional, tanto federal como estatal, precisa de la revisión y adecuación en su caso, de las leyes secundarias





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

en que se regula, además de la organización, el funcionamiento de las dependencias y entidades, así como aquellas en que se establecen las atribuciones u obligaciones de los servidores públicos, ello con el objeto de homologar las disposiciones legales y permitir la eficaz implementación de los mecanismos desarrollados precisamente para combatir la corrupción.

A la entrada en vigor de las reformas constitucionales que dan vida al Sistema Estatal Anticorrupción, será necesario contar con herramientas humanas, presupuestales y materiales, que faciliten su instrumentación y desde luego permitan llevar a cabo una tarea preventiva.

La obligación anterior, no sólo será privativa de la federación o de los estados, sino que los municipios tendrán también un papel preponderante, pues a través de sus respectivas contralorías municipales, habrán de desahogar y ejercer las atribuciones que en materia de combate a la corrupción, se prevén tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como en la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.

Ahora bien, con motivo del mecanismo de designación del contralor municipal que se establece en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, es decir, a través de la terna que formule la primera minoría de regidores integrantes del Cabildo, lejos de convertirse en un verdadero contrapeso del quehacer gubernamental municipal, su elección conlleva una confrontación de intereses, pues en la mayoría de los casos las propuestas obedecen a compromisos de índole político, además de que una vez electos, llevan a cabo su función bajo condiciones precarias y lo más preocupante, sin el perfil profesional adecuado.

A partir de la entrada en vigor del Sistema Estatal Anticorrupción, será necesario reforzar a los órganos encargados de su implementación y ejecución, dotándoles de las herramientas jurídicas, además de operativas, que



permitan cumplir con los objetivos perseguidos con la reforma constitucional mediante la cual se modifica sustancialmente el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que se refiere al orden municipal, la necesidad inmediata entonces, es establecer los requisitos mínimos que debe reunir la persona que sea considerada idónea para desempeñarse como contralor municipal; asimismo, la estructura orgánica básica con la que debe contar dicha unidad administrativa para cumplir con sus atribuciones y desde luego, la obligación para el Ayuntamiento en el sentido de dotar al órgano de control, de los recursos presupuestarios pertinentes.

#### **SEGUNDO.- OBJETO DE LA INICIATIVA**

La reforma que se plantea, pretende asegurar la oportuna y eficaz implementación del Sistema Estatal Anticorrupción en el ámbito municipal, ello mediante la estrategia siguiente:

1. Precisar los requisitos que deberá reunir la persona que sea designada por el Ayuntamiento, para desempeñarse como contralor municipal;
2. Establecer la estructura administrativa básica con la que debe contar la Contraloría Municipal para el despacho de los asuntos de su competencia; y
3. Precisar como obligatoria, la asignación presupuestal que para cada ejercicio deberá aprobarse y destinarse a la contraloría municipal para el cumplimiento de sus funciones.

Entonces, la intención de la presente iniciativa es asegurar la exitosa implementación a nivel municipal, del Sistema Estatal Anticorrupción, ello mediante el fortalecimiento de la instancia que en dicho orden de gobierno, tendrá la tarea de fiscalizar el ejercicio del gasto público, así como vigilar que los servidores públicos de la administración





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

centralizada y paramunicipal, en su caso, se apeguen a los principios que rigen el servicio público, eviten causar daños o perjuicios al erario municipal y eviten incurrir en conductas tipificadas como delito, todo ello en detrimento de las instituciones y de la ciudadanía a la que se debe el poder público.

Los nuevos paradigmas que conforman al sistema de responsabilidades de los servidores públicos creado mediante la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en fecha 27 de mayo del año 2015, contempla un esquema organizacional y procedimental en el que por un lado, se considera que la investigación de los actos u omisiones imputables a un servidor público, esté a cargo de una unidad administrativa independiente; la sustanciación del procedimiento respectivo, deberá desahogarse por un área distinta a la que investiga; y la sanción, igualmente habrá de ser aplicada por un servidor público distinto al que investigó y de aquel al que instrumentó el procedimiento, considerando en este último caso que los órganos internos de control, en este caso las contralorías municipales, estarían en aptitud de sancionar las conductas consideradas como no graves, mientras que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, previa petición que formule el propio órgano de control, resolvería la sanción a aplicar a los servidores públicos que se estime incurrieron en una conducta calificada como grave.

Para ejercer las potestades descritas, no queda lugar a dudas que la persona que sea designada para desempeñarse como contralor municipal, deberá reunir ciertos requisitos mínimos, características cualitativas que le permitan ejercer de manera profesional y oportuna, la importante tarea de vigilar el ejercicio de la función pública, así como combatir a la corrupción, lo cual no podría llevar a cabo sin tener un nivel de expertiz probado, además de contar con las herramientas operativas, tales como recursos humanos, financieros y presupuestales suficientes.



La propuesta de integración de las contralorías municipales, refiere simplemente las áreas o profesionales que deben conformar su equipo de trabajo, pues a la fecha, en muchos de los Ayuntamientos del Estado, son unidades administrativas unipersonales y ni siquiera cuentan con un espacio físico o un equipo de cómputo para llevar a cabo sus funciones.

Evidentemente será necesario realizar esfuerzos presupuestales para dotar al órgano interno de control municipal, de las herramientas mínimas que le permitan asumir las facultades que tiene delegadas tanto en la Ley Orgánica del Municipio, como en la legislación vigente en materia de responsabilidades de los servidores públicos; se trata de un compromiso asumido por el poder público con la ciudadanía, la cual exige mayor transparencia en el ejercicio del gasto, así como muestras contundentes de las acciones implementadas para inhibir prácticas ilícitas que trastocan la credibilidad de las instituciones y afectan gravemente la prestación de los servicios públicos.

Finalmente, la omisión de designar al titular de la Contraloría Municipal o hacerlo fuera del plazo previsto en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, debe ser motivo de responsabilidad administrativa para los integrantes del Ayuntamiento respectivo, por atentar en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia que rigen el servicio público, pues se trata de una función sustantiva para transparentar el quehacer gubernamental municipal, por tanto, quienes deben proponer la terna (primera minoría de regidores o presidente municipal), así como los facultados para elegir al candidato idóneo, tienen una obligación no solamente legal, sino ética frente a la ciudadanía, que demanda acciones concretas de combate a la corrupción.

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





H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Fortalecimiento Municipal fue la competente para estudiar y analizar la iniciativa presentada por el diputado Carlos Aurelio Peña Badillo, así como para emitir el dictamen correspondiente, de conformidad con lo establecido en los artículos 123, 124, fracción XIX, 125 y 147 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

**SEGUNDO. ANTECEDENTES.** Desde la conformación del Estado mexicano, la actividad política ha intentado estructurar la naturaleza pública y política del gobierno.

Lo anterior, ha detonado la creación, en diversas etapas de la historia política y administrativa de nuestro país, de instancias de gobierno que han tenido por objeto la vigilancia de los órganos encargados de administrar los recursos públicos. Estos órganos se han denominado, usualmente, contralorías, concepto jurídico que se consagra desde la Constitución de 1917.

La historia de las contralorías y el control interno en México, históricamente, ha estado ligado a la naturaleza, programas y sistemas que el Poder Ejecutivo ha implementado para la



vigilancia y regulación de las distintas fases de los procesos de la administración pública.

LXII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

José Trinidad Lanz Cárdenas nos dice sobre la evolución del control interno y las contralorías en México lo siguiente:

Toda administración presupone ideas de cambios de esta manera se puede calificar en lo administrativo un proceso dinámico de modificaciones y cambios, estos han sido abundantes tanto en las estructuras como en los procedimientos y, desde luego, en los marcos legales de conformidad con los que se ha ejercido el control en el país<sup>1</sup>.


El modelo señalado presupone una evolución en los mecanismos de revisión, fiscalización, rendición de cuentas y control en las instituciones de fiscalización y auditoría en nuestro país.

El avance democrático, en las últimas décadas, ha impulsado órganos de fiscalización en los diversos niveles de gobierno con autonomía y facultades para una eficiente fiscalización de la aplicación de los recursos públicos.

La instauración de las contralorías en México ha tenido como objetivo acentuar la presencia y participación de los ciudadanos

<sup>1</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La contraloría y el control interno en México*. Ed. F.C.E. México 1987, pág. 15





en las acciones de gobierno, dotándolos de atribuciones para vigilar el quehacer gubernamental, pero también para contraer responsabilidades, porque el modelo de contraloría busca la participación y la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno.

Bajo ese contexto, se ha consolidado el concepto de rendición de cuentas, concepto que es entendido como:

La obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el depositario de la soberanía. La rendición de cuentas, es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades<sup>2</sup>.

Complementan a este concepto las figuras de control, fiscalización y transparencia que son los mecanismos complementarios del sistema de rendición de cuentas. Estos conceptos son algunos sobre los cuales se ha venido construyendo el nuevo sistema de rendición de cuentas, de responsabilidades de los servidores públicos, y el nuevo sistema anticorrupción.

Este sistema se nutre de normatividad federal, estatal y municipal, así como instituciones federales, estatales y

---

<sup>2</sup> Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y Municipales*. ASF. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. pág. 9



municipales. En Zacatecas, la Auditoría Superior del Estado y la Secretaría de la Función Pública son las instituciones sobre las cuales gira la fiscalización, redición de cuentas y control de las acciones de la administración estatal en materia de ejercicio de recursos públicos.

A nivel municipal se cuenta con la figura de contraloría municipal en los 58 ayuntamientos. Figura jurídica de control que es objeto, precisamente, de la iniciativa materia del presente dictamen.

**TERCERO. DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL.** El municipio, como organización política y primer nivel de gobierno, constituye el primer ente gubernamental que debe cumplir la normatividad en materia de rendición de cuentas a través de las contralorías municipales.

La contraloría municipal surge a partir de la Constitución de 1917, cuando en el artículo 115, permite la autonomía del municipio y, por lo tanto, el control de su hacienda y gasto público.

A pesar de los avances que se han tenido en las contralorías municipales, otorgándoles cierta independencia y facultades en





lo que respecta a la fiscalización en el ejercicio de recursos de la administración municipal, aún hay obstáculos para la rendición de cuentas en el ámbito municipal principalmente por tres factores: marco jurídico ambiguo, falta de capacidad administrativa, y responsabilidad política limitada<sup>3</sup>.

En ese contexto, las omisiones en el marco normativo en la materia representa la oportunidad de mejorar y contribuir al fortalecimiento de una institución municipal como son las contralorías municipales, que están llamadas a ser el eje central sobre el cual ha de girar la eficacia del sistema de fiscalización, rendición de cuentas, de control y combate a la corrupción.

Por ello, concordamos con el objetivo que el promovente plasma en la iniciativa, al poner como centro los requisitos para ser contralor y la estructura administrativa para la contraloría.

Para la dictaminadora, los apartados citados son el eje central de la propuesta. La adición que se propone es complementaria al artículo 105 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, en la cual quedan plasmadas las facultades de la contraloría municipal:

---

<sup>3</sup> Ídem.pág.35



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Artículo 105. Son facultades y obligaciones del titular de la Contraloría Municipal:

I. Vigilar y verificar el uso correcto de los recursos propios, así como los que la Federación y el Estado transfieran al Municipio, de conformidad con la normatividad establecida en materia de control y evaluación;

II. Inspeccionar el gasto público municipal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos;

III. Inspeccionar y vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública municipal cumplan con las normas y disposiciones en materia de:

- a) Sistemas de registro de contabilidad gubernamental;
- b) Contratación, basificación y pago de personal; y
- c) Contratación de servicios y obra pública; y
- d) Adquisición, arrendamientos, conservación, uso, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, registro, valuación y valoración del patrimonio, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración municipal;

IV. Auditar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, contabilidad gubernamental, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos, valores y exenciones o deducciones de impuestos o derechos municipales, por parte de la administración municipal;

V. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con la administración municipal, de conformidad con las normas que al efecto se emitan por el Ayuntamiento;

VI. Coadyuvar con la Auditoría Superior del Estado, para que los servidores públicos municipales que deban hacerlo, presenten oportunamente sus declaraciones de situación patrimonial;

VII. Conocer e investigar los hechos u omisiones de los servidores públicos municipales que no sean miembros del Cabildo, para que el Ayuntamiento decida si se fincan o no, responsabilidades administrativas;





LXII LEGISLATURA  
DEL ESTADO

- VIII. Aportar al Síndico Municipal los elementos suficientes para que se hagan las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, en caso de probable delito;
- IX. Verificar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos;
- X. Programar y practicar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal informando del resultado al Cabildo y a la Auditoría Superior del Estado, para que en su caso, se finquen las responsabilidades correspondientes;
- XI. Revisar y verificar la información financiera, presupuestal y programática, así como las cuentas públicas;
- XII. Informar trimestralmente al Ayuntamiento y a la Auditoría Superior del Estado sobre las acciones y actividades de la Contraloría; y
- XIII. Las demás que le señalen otras disposiciones jurídicas sobre la materia, reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

Estas facultades, en la práctica, se ejecutan por las contralorías de los ayuntamientos con el personal y con los recursos disponibles para su operatividad, en ese sentido, la Comisión considera que la iniciativa propuesta contribuye a dar organicidad, racionalidad, conducción y certeza las facultades de la contraloría.

Por lo que respecta al artículo 104 quater, que tiene que ver con dotar de presupuesto a la estructura orgánica de la contraloría, este por técnica legislativa no puede estar dentro del marco normativo sustancial de la Ley Orgánica del Municipio por lo que su ubicación adecuada es un artículo transitorio.



Conforme a lo expuesto, esta Asamblea Popular encuentra pertinente la reforma y adición, razón por la cual la aprueba en sentido positivo.



M. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

**Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 140 y 141 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo se**

## **DECRETA**

**POR EL QUE SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE ZACATECAS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adicionan los artículos **104 BIS** y **104 TER**, a la **Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas**, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 104 BIS.** *La Contraloría Municipal, para efecto de cumplir con sus atribuciones, contará por lo menos con las siguientes áreas:*

- I. Auditoría;**
- II. Quejas y Denuncias;**
- III. Control de Obra Pública, y**
- IV. Responsabilidades.**





**ARTÍCULO 104 TER.** *Además de los previstos en el artículo 99 de esta Ley, para ser Contralor Municipal se requiere:*

**I.** *No haber sido dirigente de partido político ni candidato durante la elección del Ayuntamiento en funciones; y*

**II.** *No haber sido integrante del Ayuntamiento saliente.*

## **T R A N S I T O R I O S**

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

**Artículo segundo.** En el Presupuesto de Egresos Municipal que se apruebe por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal que corresponda, deberán preverse los recursos materiales y humanos, con los que contará la Contraloría Municipal para el ejercicio de sus atribuciones, mismos que deberán proponerse directamente en el anteproyecto que para tal efecto formule el Contralor Municipal.

**Artículo tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este Decreto.



LXII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2016 - 2018



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

# COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

**DADO** en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura del Estado, a los veintinueve días del mes de junio del año dos mil diecisiete.

**PRESIDENTA**

**DIP. JULIA ARCELIA OLGUÍN SERNA**

**SECRETARIA**

**DIP. MA. GUADALUPE GONZÁLEZ MARTÍNEZ**

**SECRETARIA**

**DIP. IRIS AGUIRRE BORREGO**



H. LEGISLATURA  
DEL ESTADO