



HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación le fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa presentada por las y los CC. Diputadas y Diputados Rigoberto Quiñones Samaniego, Claudia Julieta Domínguez Espinosa, Cinthya Leticia Martell Nevarez y Mario Alfonso Delgado Mendoza integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo que proponen reformar el artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango; por lo que en cumplimiento de la responsabilidad encomendada y con fundamento en lo dispuesto por los numerales 93 fracción I, fracción II del artículo 121, 183, 184, 187, 188, y 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, nos permitimos someter a la determinación de esta Asamblea, el presente dictamen, con base en lo siguiente:

ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA INICIATIVA

Con fecha 12 de diciembre de 2019, fue presentada la iniciativa señalada en el proemio del presente, la cual tiene por objeto eliminar el voto de calidad que puede ejercer el presidente Municipal, así como considerar los votos en abstenciones como votos en sentido negativo.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. – Las y los promoventes ofrecen los siguientes argumentos para sostener su iniciativa:



El Ayuntamiento, encarnado en la figura del Cabildo, es el órgano responsable, de la toma de decisiones a través de acuerdos en un órgano colegiado, mediante la mayoría de votos.

Procedimiento que se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, la cual tiene por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de los Municipios del Estado, sus integrantes y órganos; así como regular sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales aplicables.

El pleno y las comisiones del Ayuntamiento son los órganos técnicos encargados del análisis y dictamen de los acuerdos, resoluciones o iniciativas que le sean turnadas, así como asuntos del ramo o área de su competencia, de ahí la importancia de conocer y comprender su funcionamiento para un adecuado desempeño de sus funciones.

El surgimiento de los sistemas de pleno y comisiones como órgano colegiado se derivó de dos aspectos: la democratización del parlamentarismo y a la pérdida del centralismo motivada por la consolidación de los partidos políticos; y para llevar a cabo la división del trabajo municipal en pro de la eficacia en medio de la creciente y compleja actividad política.

El Ayuntamiento y sus comisiones cuentan con un número impar en sus integrantes, esto con la finalidad de garantizar que la votación referente al dictamen de resoluciones, acuerdos e iniciativas de ley o decreto, pueda resultar de la



decisión tomada por la mayoría de los integrantes, que puede ser en sentido afirmativo o negativo.

Además de su carácter estructural, las comisiones y el pleno se han convertido en uno de los componentes principales, que configuran las acciones individuales de los integrantes del Ayuntamiento, además de ser los espacios donde las negociaciones y la toma de decisiones configuran de forma determinante el quehacer municipal.

La dictaminación de asuntos, acuerdos o iniciativas, constituye un proceso que inicia con el turno de una proposición a una o varias comisiones según lo determine el Cabildo en la sesión correspondiente.

Seguido de esto, los miembros de la comisión o comisiones, según sea el caso, sesionan para emitir un dictamen acerca de los asuntos, acuerdos o iniciativas que les fueron turnados, explicitando la metodología llevada a cabo para la emisión del dictamen, la valoración de la iniciativa con las respectivas consideraciones de la o las comisiones, y de haberlas, puntualizar las modificaciones al decreto.

Finalmente, se somete a votación entre los miembros de la comisión o del ayuntamiento, siempre y cuando exista el quórum suficiente para llevar a cabo dicha votación.

Etapa en la que, en ocasiones, no se puede llegar a un consenso respecto de la votación sobre un dictamen en particular, ya que como ha sucedido en innumerables ocasiones existen los empates. Es decir, si un integrante se abstiene



de realizar su voto el número de integrantes restantes quedaría conformado por un número par y se necesitaría el voto del desempate.

De acuerdo a la Ley Orgánica, esta situación se resuelve con el voto de calidad que tiene el Presidente Municipal o en comisiones quien funja como presidente, para disipar el empate en una votación. Voto que resulta antidemocrático, en virtud a que: recordemos que todos los integrantes del Ayuntamiento tienen la misma calidad, no obstante, debemos recordar que el presidente, Síndico y Regidores tienen funciones diferentes meramente administrativas, las cuales son únicamente para la operatividad del Ayuntamiento.

Es por ello que no debería existir el denominado voto de calidad del presidente, voto que es susceptible de ser una ventana para la inequidad en la toma de decisiones de un órgano colegiado como lo es el Ayuntamiento. Por ello la presente iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Trabajo propone eliminar el voto de calidad del Presidente municipal, estableciendo que en caso de un empate en la votación de cualquier acuerdo, deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultase empate por segunda vez, las abstenciones deberán ser consideradas como voto en sentido negativo.

En atención a que la abstención es la voluntad de no hacer, es decir, el abstencionismo requiere de una conducta activa que representa la voluntad de dejar de hacer algo o no querer hacer algo.

Aunado a que, en un sentido estricto, la voluntad supone la determinación libre y la facultad de elegir entre distintas posibilidades, es decir, “el término



voluntad, refiere la intención de alguna manera exteriorizada de un sujeto que intenta la consecución de determinados efectos jurídicos.

En estos tiempos de cambio verdadero y democrático, donde estamos impulsando la Cuarta Transformación de la Republica encabezada por nuestro Presidente Andrés Manuel López Obrador, es el momento propicio para construir también la democracia igualitaria en materia de toma de decisiones en los Ayuntamientos del Estado de Durango.

SEGUNDO.- El artículo 152 de la Constitución Política del Estado dispone que:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal; además de las facultades y obligaciones, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y la leyes.

Ahora bien, la forma legal para ejecutar la anterior disposición constitucional se encuentra en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango (mismo que se pretende reformar), el cual señala lo siguiente:

Los acuerdos del Ayuntamiento se tomarán por mayoría de votos de los presentes en sesión, teniendo el presidente municipal voto de calidad en caso de empate. Esta Ley y los ordenamientos que de ella se deriven, podrán establecer



aquellos acuerdos que requieran del voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La regla del voto de calidad constituye una regla general en todo órgano colegiado y sirve como facilitador en la toma de decisiones en una situación extraordinaria.

Así mismo, dicha iniciativa propone que en caso de haber miembros del Ayuntamiento que se abstengan de votar, dicha acción sea considerada como voto en contra.

TERCERO.- La Real Academia Española define al voto de calidad de la siguiente manera:

Voto cualificado que, en los órganos colegiados integrados por un número par de miembros, suele atribuirse al presidente de los mismos, que puede ejercerlo en caso de empates.¹

En otros casos, para obtener la mayoría absoluta frente al empate, se recurre al voto cualificado. En tales cuerpos u ocasiones, el Presidente decide por la calidad de su voto el empate, que cede a favor de su parecer, contando como dos; si bien en otros sistemas, el que preside sólo vota en caso de indecisión, para mayor autoridad, no comprometida en las votaciones normales si queda en franca minoría"

Respecto al voto de calidad, el doctrinario Guillermo Cabanellas señala:

¹ <https://dej.rae.es/lema/voto-de-calidad>



... el voto de calidad, denominado también preponderante o decisivo es el que corresponde en una junta, asamblea, colegio o Consejo a determinada persona o miembro del mismo, casi sin excepción a su presidente, para resolver en caso de empate, adhiriéndose al parecer que mejor le parezca.²

Así mismo, los autores españoles Fernando Castro Abella y Esteban Corral García señalan lo siguiente:

El voto de calidad atribuido al presidente es requisito necesario en las decisiones de todo órgano colegiado. Ha de suponerse que si el número de votantes es par, puede producirse una paridad de criterios que de no arbitrar un procedimiento convencional para salvar el empate, podría llegar a paralizar la vida administrativa o parte de ella.³

Las opiniones coinciden en que el voto de calidad es una herramienta de uso excepcional que se usa para liberar, desentrampar y facilitar la toma de decisiones.

De eliminarse esta opción, insistimos excepcional, se generaría una posibilidad de nulificar el accionar del ayuntamiento y su toma de decisiones, por lo que estimamos como no viable la propuesta sometida a nuestra consideración.

² <https://web.archive.org/web/20080802000659/http://noticias.iruya.com/content/view/12358/417/>

³ Castro Abella Fernando. Corral García Esteban. *Manual del Concejal*. Editorial: El consultor de los Ayuntamientos. Disponible en: <https://www.casadellibro.com/ebook-manual-del-concejalebook/9788470525490/1986034>



CUARTO.- Respecto a la propuesta de que los votos emitidos en abstención sean considerados como en contra, lo anterior resulta inviable, en virtud de que la propia abstención implica no pronunciarse sobre algún tema.

A fin de contextualizar la opinión de esta Comisión, nos remitimos a la opinión autorizada contenida en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el cual nos dice:

abstención de voto

I. Del latín abstentio, abstinere, privarse de tener; votum, votare, promesa.

Su equivalente en otros idiomas es: portugués abstencao/voto, promessa; inglés abstentio/ vote, ballot; francés, abstentio/vote; voeu; alemán enthaltung/belübde, wahlstimme; italiano, astensione/voto.

La abstención de votar, se entiende como la omisión voluntaria, que ejercen los parlamentarios al no participar en la resolución de algún asunto, en que se requiere la manifestación de su opinión (DRAE). Como sinónimo de abstención de voto se utiliza el término "no votar". La importancia del voto en el ámbito parlamentario, reside en que constituye el acto en el cual se concretan las facultades del legislador, como representante o como expresión de la voz del pueblo.

El ejercicio del derecho de no votar, es objeto de controversia, en virtud de la alta responsabilidad, que no se reduce a reiterar las demandas de los representados, sino que implica la ponderación cuidadosa de la forma que se le da a éstas y su congruencia con otras.

II. En el ámbito parlamentario, la abstención del voto se considera como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto, ni a favor ni en contra, del dictamen o proyecto de resolución legislativa. A este acto se le reconoce como un derecho de los parlamentarios, en la medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas. Generalmente, la abstención



del voto es computada en forma autónoma, es decir, a título personal y puede o no ser contemplada en las normas operativas de los Congresos.

En España, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 84, la abstención de votar como una opción. En el punto 1o. de dicho artículo relativo a la votación directa, se indica que se pondrán primero de pie quienes aprueben, después quienes desapruében y finalmente, quienes se abstengan. Esta opción también se especifica en el artículo 86, relativo a la votación pública por llamamiento, señalándose que los diputados podrán decir "sí", "no" o "abstención".

En el Congreso norteamericano por el contrario, las opciones disponibles de voto son "sí" o "no", independientemente de la forma adoptada para expresar el voto; por lo tanto, la abstención se constituye en un derecho personal del congresista. Existe una práctica que permite a los legisladores no participar en la votación por ausencia, se le denomina "par" (pair) o hacer par. Constituye un "pacto de caballeros" que se utiliza para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas por el Congressional Record. Si un miembro prevé que estará ausente en la votación, hace par con otro y ambos deciden no votar. Esto no cuenta en la votación, pero los nombres de los legisladores se registran junto con sus posiciones. Un "par vivo" (live pair) abarca uno o varios asuntos específicos: alguien que votaría sí, hace par con otro legislador que votaría no, anunciando ambos su posición; este tipo de par puede inclinar la votación en una cierta dirección, al no votar un miembro presente por estar en par con otro ausente. Por último, los "pares generales" se utilizan mucho en la Cámara de Representantes y significan que un miembro que va a estar ausente notifica al ujier que desea hacer un par general, no requiere hacer acuerdo con otro legislador y simplemente su nombre se une al de otro que desee hacer par.

III. En México, cuando una resolución es sometida a votación en el Congreso, ningún legislador puede negarse a votar, ya que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 162 la obligación del parlamentario de no excusarse de votar las proposiciones de la Asamblea y de permanecer en el Salón de Sesiones en tanto se efectúa la votación. En tal artículo sólo se contempla como alternativa el voto en sentido negativo o positivo. Una exigencia en las votaciones para la aprobación de una ley o un decreto es que estas sean nominales (art. 72 de la Constitución), lo que implica que los legisladores deben manifestarse personalmente para que la ley se considere sancionada.



En la práctica parlamentaria, sin embargo, aunque el Reglamento no contempla la abstención, ésta sí tiene lugar aunque no es frecuente en las sesiones del Congreso y ocurre con mayor incidencia en las sesiones de Comisión. Así, cuando algún integrante o integrantes de cierta Comisión consideren que un asunto debe ser examinado por ésta, podrán abstenerse de votar y de firmar el dictamen, avisándolo por escrito al Presidente de la Cámara a fin de que sean sustituidos para el solo efecto del despacho de aquel asunto. El número de legisladores que hayan decidido abstenerse se computa al final.

Cuando algún miembro de una Comisión sostiene una opinión diferente al dictamen que ésta emite, puede presentar un voto particular dirigido a su coordinador parlamentario, a quien corresponde decidir si éste debe ser sometido a consideración de la Asamblea junto con el dictamen.⁴

La emisión del voto implica la toma de posición sobre algún tema determinado, tanto el voto a favor, en contra o en abstención es precedida por una valoración por lo que determinar que es contra una abstención resultaría contrario a la libertad de libre albedrío en la votación de cada emisor.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa no resulta procedente, por lo que se somete a la determinación de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

⁴ http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf



PROYECTO DE ACUERDO

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO ACUERDA:

PRIMERO.- Se desestima la iniciativa presentada en fecha 10 de diciembre de 2019 por las y los CC. CC. Diputadas y Diputados Rigoberto Quiñones Samaniego, Claudia Julieta Domínguez Espinosa, Cinthya Leticia Martell Nevarez y Mario Alfonso Delgado Mendoza integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo que proponen reformar el artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, por los motivos expresados en los considerandos del presente dictamen.

SEGUNDO. - Archívense el asunto como concluido.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 23 días del mes de enero del 2020.

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

**DIP. ESTEBAN ALEJANDRO VILLEGAS VILLARREAL
PRESIDENTE**

**DIP. GERARDO VILLARREAL SOLÍS
SECRETARIO**



*DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO
RESPECTO DE INICIATIVA PARA
REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE
DEL ESTADO DE DURANGO
(ABSTENCIONES)*

**DIP. NANCI CAROLINA VÁSQUEZ LUNA
VOCAL**

**DIP. OTNIEL GARCÍA NAVARRO
VOCAL**

**DIP. DAVID RAMOS ZEPEDA
VOCAL**