

GACETA PARLAMENTARIA



LXIX

LEGISLATURA

H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO

2021 - 2024

JUEVES 18 DE AGOSTO DE 2022

PERMANENTE

GACETA NO. 22 (SEGUNDA)

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO



DIRECTORIO

DIP. JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y
COORDINACIÓN POLÍTICA

COMISIÓN PERMANENTE

PRESIDENTE: ALEJANDRO MOJICA NARVAEZ

SUPLENTE: FERNANDO ROCHA AMARO

SECRETARIA PROPIETARIA: ROSA MARÍA TRIANA
MARTÍNEZ

SECRETARIA SUPLENTE: SANDRA LUZ REYES
RODRÍGUEZ

SECRETARIA PROPIETARIA: ALEJANDRA DEL VALLE
RAMÍREZ

SECRETARIO SUPLENTE: EDUARDO GARCÍA REYES
VOCAL PROPIETARIO: JOSÉ RICARDO LÓPEZ
PESCADOR

VOCAL SUPLENTE: LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA

VOCAL PROPIETARIA: SANDRA LILIA AMAYA
ROSALES

VOCAL SUPLENTE: OFELIA RENTERÍA DELGADILLO

SECRETARIO GENERAL

L.C.P. HOMAR CANO CASTRELLÓN

RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN

LIC. DAVID GERARDO ENRÍQUEZ DÍAZ

SECRETARIO DE SERVICIOS LEGISLATIVOS



CONTENIDO

CONTENIDO.....	3
ORDEN DEL DÍA.....	4
DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO.....	5
DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PARA EL ESTADO DE DURANGO.....	11
DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA, QUE CONTIENE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO.....	31
DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA LXVIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, QUE CONTIENE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 134 Y 142 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO.....	36
CLAUSURA DE LA SESIÓN.....	41



ORDEN DEL DÍA

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES
H. LXIX LEGISLATURA DEL ESTADO
SEGUNDO PERIODO DE RECESO
PRIMER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL
AGOSTO 18 DE 2022

2DA

ORDEN DEL DIA

1o.- **REGISTRO DE ASISTENCIA** DE LAS Y LOS SEÑORES DIPUTADOS QUE INTEGRAN LA LXIX LEGISLATURA LOCAL

DETERMINACIÓN DEL QUÓRUM.

2o.- **LECTURA, DISCUSIÓN Y VOTACIÓN** DEL ACTA DE LA SESIÓN ANTERIOR DEL DÍA DE HOY 18 DE AGOSTO DE 2022.

3o.- **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN** PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, **QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO.**

4o.- **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN** PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, **QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PARA EL ESTADO DE DURANGO.**

5o.- **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN** PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA, **QUE CONTIENE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO.**

6o.- **DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN** PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA LXVIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, **QUE CONTIENE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 134 Y 142 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO.**

7o.- **CLAUSURA DE LA SESIÓN**



DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS, QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, iniciativa con proyecto de Decreto, presentada por los C.C. Diputados José Ricardo López Pescador, Joel Corral Alcántar y José Antonio Solís, Coordinadores del Grupo Parlamentario de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, así como de la Fracción Parlamentaria del partido político de la Revolución Democrática, respectivamente, en la LXIX Legislatura del H. Congreso de Durango, la cual contiene **reforma a la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango**; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 93, y los diversos artículos 140 fracción I, 183, 184, 187, 188, 189, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos presentar a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en los siguientes antecedentes y descripción de las iniciativas, así como las consideraciones que motivan la aprobación de las mismas.

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Con fecha 28 de junio de 2022, le fue turnada a este órgano dictaminador iniciativa con proyecto de Decreto, que reforma el primer párrafo del artículo tercero de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango¹.

Quienes inician, comentan que, el Bando Solemne puede definirse como un documento mediante el cual las autoridades políticas anuncian algún mandato o noticia de relevancia para una comunidad o un país, según sea la jurisdicción a la que se dirija.

¹ <https://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXIX/GACETAS/PERMANENTE/GACETA12.pdf>

Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado del Durango. Página 22. H. Congreso del Estado de Durango. Consultada el 08 de julio de 2022.



En ese sentido, al respecto, diserta que una definición que brinda mayor claridad en lo relativo a la figura del Bando Solemne, se encuentra contenida en el “Diccionario de Derecho” de Rafael de Pina, donde el mismo el descrito como una *“proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia”*.

Con independencia de las numerosas acepciones, variaciones e interpretaciones conceptuales, la importancia de este instrumento se encuentra en el significado histórico de esta figura, tanto en el mundo hispánico como en diversos países.

Por su parte que, la tradición de expedir el Bando Solemne proviene de la Europa de la Edad Media, en donde incluso los españoles la implantaron en América a partir de la conquista y su colonización. Esta antigua costumbre del derecho se practicaba en un escenario de solemnidad popular cuando los bandos se colocaban en los puntos más significativos de cada población, villa o ciudad, a fin de que la gente pudiera enterarse de su contenido; aunque también en algunos casos podían pregonarse verbalmente en las plazas públicas.

Cuando se trataba de una instrucción que ostentaba una importancia especial, su difusión se realizaba con mayor solemnidad, pues el bando llevaba un itinerario específico para hacerlo público y se acompañaba de las principales autoridades del lugar, con lo cual se configuraron los espacios neurálgicos de las urbes a través de estos ritos cívicos.

Cabe mencionar que, en la época colonial, el Bando se definía como la *“Proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden o una noticia que deben conocer”*.

A lo largo de la historia, el recorrido del Bando Solemne tuvo diversas finalidades, pero desde que México se independizó se utilizó con otro objeto. En un principio fue para dar una instrucción mandada por la Ley, pero luego fue predominando el objeto de festejar o conmemorar los símbolos patrios, así como los nuevos elementos derivados de la construcción de nuestra nacionalidad. También, el Bando Solemne fue utilizado para publicar adiciones a la Constitución Federal o las Estatales, aunque en este último caso no con la misma solemnidad.



En ese sentido, desde la segunda mitad del siglo XIX, se dejaron de pregonar los mandatos y las leyes nuevas a través de la voz y la publicación de este mensaje en ciertas bardas o columnas para dar paso la difusión a través de los medios impresos como el periódico y las revistas que ya se editaban por aquel momento.

Derivado de lo anterior, y al no existir en la actualidad una disposición en la normativa local, resulta importante para los iniciadores, realizar la reforma al artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, con la finalidad de establecer como atribución del H. Congreso del Estado la emisión del Bando Solemne para dar a conocer la Declaración de quien resulte electo como titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Durango.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. - Al entrar al estudio y análisis de la iniciativa aludida en el proemio del presente Dictamen de proyecto de Decreto, esta Comisión advierte que la misma pretende reformar el primer párrafo, del artículo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, con el objetivo de que el Poder Legislativo expida el bando solemne para dar a conocer en el Estado de Durango, la declaración del titular del Poder Ejecutivo del Estado para el periodo al que haya sido electa.

SEGUNDO. – En ese sentido, de manera histórica, cuando la Corona de Castilla se posesionó del suelo americano trajo consigo una tradición medieval que en tiempos de los reyes católicos que fue ampliamente utilizada para reforzar y legitimar los reinos que intentaban unificar después de la reconquista de su península y de las guerras de sucesión que constantemente vivía Europa, por lo que fue necesario en un escenario marcado por largas distancias, en donde la escritura era el principal y quizás único medio de comunicación.²

Durante el siglo XIX el recorrido tuvo un uso político y cívico que poco a poco se fue desprendiendo de su herencia colonial y por ello religiosa (sobre todo, en los significados), es posible saber que en la forma y en su esencia siguió conservando algunos aspectos fundamentales. La ruta o mejor dicho

² Para un análisis detallado sobre el recorrido del bando y del pendón como uno de los orígenes del teatro en países como México: Ramírez, Hugo, Fiesta, espectáculo y teatralidad en el México de los conquistadores, Madrid, Iberoamericana, 2009, consultado en: <http://books.google.com.mx/books?id=RyYwHTR-FI8C&printsec=frontcover&dq> 08 de julio de 2022



la caminata acompañada de la teatralidad o del ruido, el pendón y de aquellos elementos que le dieron sentido al pregón: el anuncio.

TERCERO. – Como referencia a la expedición del bando solemne, se tiene el artículo 74, fracción primera, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que otorga facultad exclusiva a la Cámara de Diputados Federal, de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la Republica la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³

Por su parte, a manera de antecedente, en los artículos 55, inciso XXI y 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, vigente hasta la publicación del Decreto 540 de la LXV Legislatura, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, número 69 de fecha 29 de agosto de 2013, dispuso lo siguiente⁴:

ARTÍCULO 55.- El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para:

...XXI. Expedir el bando solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaración de Gobernador que realice el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana;

... ARTÍCULO 61.- La elección de Gobernador será directa, a través del voto universal, libre y secreto de los ciudadanos que cumplan con las cualidades que establece la ley. El Congreso del Estado, en los términos que señala esta Constitución, expedirá el bando solemne para dar a conocer en todo el territorio del Estado, la declaración de

³ <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> Página 77. Consultado el 08 de julio de 2022.

⁴ https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/voces_13/SAPI-ISS-59-13.pdf Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Análisis de Política Interior. Cámara de Diputados. Consultado el 08 de julio de 2022.



Gobernador electo que haya hecho el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana

Ahora bien, esta Comisión, resalta la importancia de que en el Estado de Durango, exista la publicación del Bando Solemne, que además de dar a conocer de manera protocolaria a la persona electa como titular del Poder Ejecutivo, sea utilizado como documento formal, para la elaboración de Acuerdos que se tengan que hacer en atención a sus facultades constitucionales y legales, para realizar coordinación en el funcionamiento de la Administración Pública Estatal.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión que dictamina, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa, es procedente, por lo que nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Representación, para su discusión y aprobación correspondiente en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

LA SEXAGÉSIMA NOVENA 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 DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. – Se reforma el primer párrafo del artículo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 3. Al Congreso del Estado le corresponde el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, la presente ley y demás disposiciones legales en vigor. **De igual forma**, está facultado para realizar funciones de consulta, promoción y gestoría, encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la Entidad. **Asimismo, al quedar firme el resultado de la elección, expedirá el bando solemne para dar a conocer en el Estado de Durango, la declaración del titular del Poder Ejecutivo, para el periodo al que esa persona haya sido electa, el cual, de manera pronta deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.**

...



ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

ARTICULO SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 15 días del mes de julio de 2022.

LA COMISIÓN DE RÉGIMEN, REGLAMENTO Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

DIP. CHRISTIAN ALÁN JEAN ESPARZA
PRESIDENTE

DIP. TERESA SOTO RODRÍGUEZ
SECRETARIA

DIP. GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ
VOCAL

DIP. J. CARMEN FERNÁNDEZ PADILLA
VOCAL

DIP. JENNIFER ADELA DERAS
VOCAL



DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE HACIENDA, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA, QUE CONTIENE REFORMA A LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PARA EL ESTADO DE DURANGO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, Iniciativa con Proyecto de Decreto, enviada por el C. LIC. JOSE ROSAS AISPURO TORRES, GOBERNADOR DEL ESTADO DE DURANGO, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango; por lo que, en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 93 fracción I, 122, 183, 184, 186, 187, 188, 189 y demás relativos a la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

“PRIMERO. Para el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Durango el “Estado” es muy importante la gestión de activos carreteros, tanto para mantener su valor, como para el uso eficiente de la inversión en su conservación y mantenimiento e incluso, para la generación de nueva infraestructura.

SEGUNDO. A finales de 2015, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrató una asesoría legal, financiera y técnica para evaluar y fortalecer las etapas del “Ciclo de Desarrollo de Infraestructura” a nivel nacional, con la finalidad de fomentar el impacto en el crecimiento económico y en la productividad de los proyectos de inversión en infraestructura. El estudio materia de la asesoría se enfocó en el sector transporte, específicamente en los subsectores de carreteras y autopistas federales, puertos marítimos, ferrocarriles de carga y pasajeros y transporte multimodal.

Dentro de los 13 problemas principales que se identificaron en el diagnóstico se encuentran, entre otros, los siguientes:

- a) En México, no se asegura una participación eficiente del sector privado en la provisión de servicios públicos y se hace un uso limitado de esquemas alternos de financiamiento.*
- b) En México, los procesos de supervisión y monitoreo en las etapas de ejecución, operación y mantenimiento de activos no están orientados a lograr eficiencias en los proyectos.*

Ahora bien, como parte de las 13 recomendaciones principales que se desarrollaron a cargo de la asesoría en comento se encuentran, entre otras, las siguientes:



- a) *Invertir mayores recursos para la planeación y preparación de proyectos y asegurar recursos para el mantenimiento de los activos.*
- b) *Incentivar una participación más eficiente del sector privado en la provisión de servicios públicos a través de los esquemas de participación público-privada y fomentar el uso de esquemas alternativos de fondeo y financiamiento.*
- c) *Modificar el marco jurídico aplicable a los distintos esquemas jurídicos de contratación a efecto de dotar de mayor certidumbre jurídica a las partes.*

Con relación al tema de gestión de activos, en el señalado estudio, se identificaron los siguientes problemas fundamentales:

- a) *En la etapa de operación, mantenimiento y conservación de activos, los procesos, recursos y herramientas para el seguimiento de su desempeño no están necesariamente orientados a lograr una operación eficiente y efectiva ni a garantizar la vida del activo.*
- b) *La falta de una visión integral de los activos de infraestructura dificulta la definición de estrategias, tanto para mantener su valor como para el uso eficiente de la inversión en su conservación y mantenimiento, e incluso para la generación de nueva infraestructura.*
- c) *En México se les da prioridad a las asignaciones presupuestales destinadas a la construcción de nueva infraestructura, por lo que las asignaciones presupuestales destinadas a la reconstrucción y conservación de carreteras son irregulares y tienden a recortarse.*

Al respecto, como parte de las recomendaciones para solucionar los problemas antes señalados con relación a la gestión de activos, se encuentran las siguientes:

- a) *La implementación de un sistema de gestión de activos que contribuya tanto en la preservación del valor del portafolio de activos de infraestructura de transporte como en la eficiencia y eficacia de la inversión en la misma. El objetivo es concentrar la atención en mantener el valor de los activos a lo largo de su ciclo de vida con un enfoque de portafolio no solo como una serie de activos aislados o independientes, sino como elementos que se complementan (por ejemplo, la red carretera).*
- b) *Implementar mecanismos para incrementar la disponibilidad de recursos para el mantenimiento de infraestructura.*

Con las recomendaciones anteriores se pueden desarrollar estrategias de largo plazo para portafolios de activos que permitan gestionar su valor y maximizar su vida útil.

TERCERO. Como se señaló en los Considerandos del Decreto No. 292 de fecha 21 de noviembre de 2017, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el 23 de noviembre de 2017 (el "Decreto No. 292"), mediante el cual la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango (la "Ley APP"), los esquemas de asociación público-privada pretenden satisfacer las necesidades de la colectividad, con la participación conjunta del sector público y el sector privado, procurando una transferencia equitativa de riesgos entre uno y otro, a través de mecanismos



flexibles, y que se traducen en una gran variedad de modalidades, según las necesidades de cada proyecto.

De esta manera, el sector privado se convierte en proveedor de servicios de la administración pública estatal, con la obligación indirecta de construir la infraestructura necesaria para la prestación de tales servicios en los casos que así se requiera.

La novedad de estos esquemas es que el Estado celebre un contrato para recibir del sector privado la prestación de un servicio, y no exclusivamente la adquisición de activos fijos.

La Ley APP aprobada mediante el referido Decreto No. 292, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el jueves 23 de noviembre de 2017, contiene seis títulos, siendo el primero referente a las disposiciones generales, en el que se determinan los principales conceptos genéricos, se establece el objeto de la ley y los sujetos a los que va dirigida; su ámbito de aplicación y la naturaleza de los esquemas de asociación público privada.

El artículo 3 de la Ley APP contiene los esquemas que quedan comprendidos dentro de las asociaciones público privadas regulados por dicho ordenamiento, siendo estos los siguientes:

- I. La prestación de servicios mediante una relación contractual de largo plazo entre instancias del sector público y el privado, que involucren recursos de varios ejercicios fiscales, y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con el objetivo de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el Estado o sus Municipios;*
- II. Las asociadas a proyectos de infraestructura que impliquen inversión a largo plazo y amortización programada, en los cuales el contratista se obligue desde la ejecución de la obra, su puesta en marcha, mantenimiento y operación de la misma, y*
- III. Las realizadas para desarrollar proyectos de Inversión pública productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.*

Al respecto, conforme a la experiencia internacional y nacional reciente, en los 10 (diez) años en los que la Ley de Asociaciones Público Privadas federal ha estado vigente, diversas modalidades de asociaciones público privadas han sido implementadas por el Gobierno Federal en varios sectores, a través de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Dentro de los proyectos ejecutados bajo algún esquema de asociación público privada se ha observado que estos proyectos implican una conjunción de esfuerzos del sector público y del sector privado para satisfacer una necesidad del propio sector público y del usuario final de una colectividad. Esta conjunción de esfuerzos se documenta en una relación contractual a largo plazo.

Al documentarse estos esquemas en contratos, se alcanza una amplia flexibilidad, toda vez que las partes pueden convenir cualquier modalidad bajo la normativa de la Ley de Asociaciones Público Privadas federal que satisfaga de mejor manera las necesidades de cada proyecto en particular.

Por tanto, conforme a la Ley de Asociaciones Público Privadas federal se pueden instrumentar contratos de prestación de servicios en que se establezcan aquellos servicios que el particular se



obligará a prestar; fideicomisos cuya finalidad sea la prestación de servicios y ejecución de la obra para la disponibilidad del activo; figuras de aprovechamiento de activos, así como, en general, cualquier otra modalidad de asociación público privada que las partes decidan utilizar.

CUARTO. La reforma a la Ley APP se presenta como una respuesta coherente para alcanzar lo plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, que dentro de la estrategia general señala que es necesario propiciar el establecimiento de agendas comunes y objetivos compartidos tanto en el ámbito público como con los sectores privado y social; en un marco de corresponsabilidad para seguir sumando esfuerzos por el desarrollo de la sociedad duranguense. Asimismo, de manera puntual en el Eje 4 denominado “Desarrollo con Equidad” señala como parte de los objetivos, estrategias y líneas de acción, lo siguiente: (i) desarrollar una vinculación permanente entre los sectores público y privado para diseñar e implementar estrategias que impulsen el desarrollo de una industria o sector específico; (ii) consolidar la infraestructura de parques industriales y zonas de conectividad; (iii) promover iniciativas público-privadas para el desarrollo de infraestructura productiva de alta especificación con capacidad de albergar proyectos de inversión; (iv) promover el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad carretera, ferroviaria y aérea del Estado; (v) fomentar la inversión en proyectos de infraestructura turística con opciones de financiamiento; (vi) contar con una infraestructura carretera moderna que coadyuve en el desarrollo económico y social; (vii) modernizar las principales vialidades de las urbes del Estado; (viii) realizar mantenimiento, reconstrucción y construcción de las vialidades prioritarias; (ix) elevar el nivel de servicio de la red de carreteras estatales mediante la conservación, reconstrucción y construcción; y (x) llevar a cabo un programa de pavimentación considerando el uso de asfaltos ahulados y polímeros.

QUINTO. Con objeto de brindar flexibilidad al marco jurídico vigente, la presente Iniciativa prevé incluir otros esquemas y modalidades de asociaciones público privadas, adicionales a los ya regulados bajo la Ley APP y su reglamento publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado con fecha 25 de abril de 2019 (el “Reglamento”), así como la posibilidad de realizar esquemas mixtos.

En particular, el esquema mixto que se propone incluir considera la posibilidad de que un proyecto bajo la modalidad de asociación público privada pueda adoptar una estructura que combine dos o más modalidades diferentes de asociación público privada. Por ejemplo, un proyecto puede tener la estructura de un contrato de prestación de servicios y además de un aprovechamiento de activos; este esquema se describirá con mayor detalle más adelante. Esta flexibilidad permitirá al Gobierno del Estado estructurar proyectos que le permitan obtener los beneficios de esquemas de naturaleza financiera tradicional y además integrar esquemas novedosos que maximicen los beneficios para el Estado y que sean atractivos para fomentar la inversión privada, incentivando la mayor participación de posibles desarrolladores.

Esto es relevante toda vez que los esquemas de asociación público privada son viables sólo en aquellos proyectos en que la participación del sector privado propicie condiciones de mayor eficiencia y calidad -por dedicarse de manera expresa y exclusiva al proyecto- que las que alcanzaría el sector público si lo hiciera por sí mismo -que tiene que satisfacer diversas necesidades de muy variada naturaleza-.



Es necesario aclarar que, respaldado en lo hecho anteriormente por el Congreso de la Unión en la aprobación de la Ley de Asociaciones Público Privadas federal, el esquema de asociación público privada tiene la bondad de adoptar una gran variedad de modalidades, dependiendo de las necesidades de cada proyecto. Para mayor claridad se cita un fragmento de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Asociaciones Público Privadas publicada el 13 de diciembre de 2011 en la Gaceta Parlamentaria Número 3411-II:

"Los esquemas de asociación público-privada pretenden satisfacer necesidades colectivas con la participación conjunta del sector público y el sector privado, procurando una transferencia equitativa de riesgos entre uno y otro, a través de mecanismos flexibles que se traducen en una gran variedad de modalidades, según las necesidades de cada proyecto."

SEXTO. Para reforzar el esquema de asociación público privada y brindar mayor flexibilidad y beneficios a favor del Estado, se incluye la modalidad de aprovechamiento de activos. Este esquema fue definido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su publicación eecefp/003/2016 "Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas", con base en el programa de rescate carretero que inició en 2006 por parte de la Secretaría de Comunicación y Transportes (ahora Secretaría de Infraestructura Comunicación y Transportes) y que permitiría la creación del Fondo Nacional de Infraestructura ("FONADIN").

Dicho esquema consiste en otorgar al privado la operación, mantenimiento o explotación de activos propiedad de las dependencias o entidades públicas, desarrollando nueva infraestructura y/o realizando acciones para su rehabilitación, así como de equipar la infraestructura existente en proyectos a largo plazo. Lo anterior a través de empaquetar un grupo de activos como, por ejemplo, un grupo de tramos carreteros a fin de transferir a los privados la obligación de invertir en la creación de nuevos tramos, la ampliación y/o rehabilitación de los existentes, así como encargarse del mantenimiento, conservación y operación de estos, de forma eficiente.

La modalidad anteriormente descrita cumple con proveer a la dependencia o entidad pública de Inversión pública productiva en términos de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, según dicho término se define en el artículo 2, fracción XXV, toda vez que parte de las actividades del privado consisten en la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público. Asimismo, la contraprestación que el ente público paga al privado se destina a la provisión de servicios, incluyendo la amortización y pago de la Inversión pública productiva, en apego a lo establecido en el artículo 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

El objeto de esta modalidad es garantizar que los proyectos se terminen, que se operen de forma correcta y que se mantengan en buenas condiciones aprovechando las capacidades que tienen los privados de hacerlo de una forma eficiente; además de que al estar toda o parte de la infraestructura terminada se reducen los riesgos durante la etapa de construcción.

Esta modalidad considera que, en caso de que así lo permita la rentabilidad del proyecto y según se establezca en las bases del concurso o en el contrato respectivo, la entidad contratante pueda exigir



al privado, con independencia de lo que señalen otras disposiciones aplicables, alguna o algunas de las prestaciones siguientes:

- *El reembolso del valor de los inmuebles, bienes y derechos aportados por dependencias o entidades del sector público, utilizados en el proyecto;*
- *El reembolso de las cantidades por concepto de remanentes y otros rubros en la forma y términos que se establezcan en las bases o en el contrato;*
- *El pago de derechos por la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios, previstos en las disposiciones legales aplicables; o*
- *Cualquier otra que las partes estipulen en el contrato.*
-

Es importante recalcar que el esquema no representa una transferencia o venta de los activos y puede instrumentarse a través de un contrato de servicios a largo plazo, en el cual se pacta alguno de los pagos previamente mencionados por parte del privado por concepto de aprovechamiento de los bienes públicos utilizados para la prestación de los servicios o, en su caso, mediante el otorgamiento de una concesión en la que se establece una contraprestación inicial a cargo del privado, siendo como requisito en este último caso, que se involucre la explotación del activo.

Por su parte, el inversionista privado realizaría acciones de construcción de nueva infraestructura, rehabilitación y mejoramiento de la existentes, equipamiento, conservación, mantenimiento y operación de los bienes públicos, por lo cual, recibiría una contra prestación periódica por parte del ente público. Dicha contra prestación se encuentra sujeta a penalizaciones o deducciones por la disponibilidad y estado del activo, equipamiento, así como el rendimiento de los servicios, mismas que se encontrarán asociadas a las obligaciones y transferencias de riesgos que se hayan pactado en el instrumento jurídico que se celebre.

Respecto a la fuente de financiamiento de la contra prestación a favor del privado, en el caso de proyectos de inversión y prestación de servicios a largo plazo, la entidad pública se obliga a hacer un pago periódico por la prestación de servicios para el mantenimiento y conservación del activo, lo que representa la aprobación de una partida presupuestal plurianual a cargo del ente contratante. Con el fin de asegurar la viabilidad financiera del proyecto, se puede prever la constitución de una fuente de pago alterna o garantía que asegure el pago de la contra prestación. En caso de concesiones, la recuperación de la contra prestación inicial y de los costos de inversión se obtienen a partir de ingresos obtenidos por la explotación del activo.

Es así como la presente Iniciativa pretende brindar mayor flexibilidad al marco jurídico vigente en proyectos de asociación público privada con el objetivo de que las partes puedan determinar la modalidad que mejor se adapte a la ejecución de cada proyecto.

Por lo anterior habrá proyectos que requieran del otorgamiento de uno o varios permisos, concesiones o autorizaciones estatales para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes públicos, para la prestación de los servicios respectivos, o para ambos supuestos, los cuales deberán otorgarse en términos de la ley de la materia y por la dependencia o entidad pública facultada para tales efectos. Por otra parte, también habrá proyectos en donde el



aprovechamiento de los activos no implique su explotación y, por lo tanto, no se requiera de un permiso o concesión estatal en términos de la ley de la materia.

Algunas de las aplicaciones de proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada que incluyen la modalidad de aprovechamiento de activos pueden ser los siguientes:

- 1. Desarrollo de nueva infraestructura y operación, mantenimiento y conservación de infraestructura existente;*
- 2. Rehabilitación, equipamiento de infraestructura y mantenimiento de ésta;*
- 3. Concluir la infraestructura o renovar infraestructura existente y posteriormente brindar la operación, conservación y mantenimiento del activo;*
- 4. Rehabilitación, operación, mantenimiento y conservación de infraestructura existente.*

Es de suma importancia para el Gobierno del Estado mantener sus activos en el mejor estado posible, ya que son fundamentales para garantizar el bienestar, la seguridad y la conectividad de la población, además de ser fundamentales para el desarrollo económico del estado y del país

SÉPTIMO. Que ni la Ley APP ni su Reglamento, señalan un plazo máximo de vigencia de los contratos de largo plazo a celebrarse bajo dichos ordenamientos, ni regulan la vigencia de las autorizaciones que, en su caso, se requieran para la prestación de los servicios cuando en un proyecto de asociación público privada el uso de bienes públicos o la prestación de los servicios por parte del desarrollador requiera de permisos, concesiones u otras autorizaciones.

Si bien no existe un punto de consenso sobre el horizonte de temporalidad de los contratos de largo plazo derivado de asociaciones público privadas, para que su duración resulte óptima, se debe tomar en cuenta la asignación de los recursos requeridos y la obtención de los beneficios esperados por la ejecución del proyecto. El único consenso unánime al respecto es que, este tipo de proyectos son de larga duración, tal como ha sido documentado en diversos estudios realizados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos estudios han demostrado que en distintas jurisdicciones se establecen criterios variables en cuanto a la duración de los proyectos, mientras que en algunas legislaciones no establecen límites a la vigencia de la relación contractual.

En México la Ley de Asociaciones Público Privadas federal establece un plazo máximo de cuarenta años para la vigencia de las relaciones contractuales entre entidades públicas y privadas para suministrar servicios a la población o al sector público, con excepciones dependiendo de las autorizaciones que, en su caso, se requieran para la prestación de los servicios conforme a la ley de la materia. A nivel estatal, la ley de la materia en el estado de Hidalgo señala una vigencia máxima de cuarenta años, prorrogables por cualquier nuevo plazo que de nueva cuenta no rebase los cuarenta años; mientras que, en el Estado de México y Baja California, las leyes de la materia señalan un plazo un plazo máximo con sus prórrogas de 40 años, salvo en los casos en que las autorizaciones necesarias para el proyecto consideren un plazo mayor, en cuyo caso, será éste el plazo máximo.



Por lo anterior, conforme a la normativa en la materia aplicable a nivel federal, resulta adecuado el plazo de cuarenta años como el límite máximo del tiempo para la vigencia de los contratos de largo plazo que se propone en la presente iniciativa, con los que se formalice la relación entre entidades públicas y agentes privados bajo la Ley APP, con las excepciones señaladas en la presente iniciativa.

OCTAVO. La Ley APP señala en el artículo 11 que en lo no previsto por dicho ordenamiento serán aplicables supletoriamente, entre otros ordenamientos, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Durango y sus Municipios.

En el caso de este último ordenamiento, el artículo 32 de dicho ordenamiento establece que previa autorización del Congreso, el Estado puede garantizar y/o afectar como garantía o fuente de pago de los proyectos, sus ingresos derivados de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que pueda disponer, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables.

Por su parte, el artículo 37 del mismo ordenamiento señala que las obligaciones derivadas de los contratos de asociaciones público privadas deberán inscribirse en el “Registro Público Único” que administra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Sin embargo, la Ley APP no regula la modificación a una inscripción en el Registro Público Único a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relacionada con un contrato de asociación público privada, previamente autorizada por el Congreso.

Por ello, la presente iniciativa actualiza la Ley APP para que su contenido sea acorde con las disposiciones en materia de disciplina financiera.

NOVENO. Se ha cumplido con el precepto legal de determinar el impacto presupuestario en la Iniciativa en análisis, teniendo en cuenta que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece en su artículo 16 que “el Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a consideración de la Legislatura local y, asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación”. Y en un siguiente párrafo agrega: “todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto”.

En cumplimiento de este precepto, se toma en consideración la afirmación que emite el Poder Ejecutivo del Estado, en la presente Iniciativa cuando hace constar que todas las operaciones, funciones y tareas que deriven de la ejecución de las reformas al ordenamiento propuesto podrán ser atendidas sin necesidad de asignaciones presupuestales adicionales, pues su implementación será realizada por las mismas dependencias y entidades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.



DÉCIMO. En línea con lo expuesto y con la certeza de que la promoción y uso de los esquemas de Asociación Público Privada es una herramienta que detona la Inversión pública productiva en el Estado y se traduce en empleos, crecimiento económico y desarrollo social para los duranguenses, se propone brindar flexibilidad para la celebración de modificaciones en los contratos sin recurrir a la celebración de un nuevo proceso competitivo; sin embargo, esto sólo en el caso que se demuestre que dichas modificaciones son en beneficio del Estado y se celebran bajo las mejores condiciones de mercado, apegándose a la normativa prevista en el artículo 117 fracción VIII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; el 25 y 27 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y el 57 de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Durango y sus Municipios.

Para ello se entenderá que la modificación se celebra bajo las mejores condiciones cuando ésta representa el costo financiero más bajo, en términos de la presente Ley y su reglamento. Para ello el Ejecutivo deberá considerar dentro de los cálculos los costos y beneficios financieros asociados a la celebración de un nuevo proceso competitivo, como lo son, pagos por terminación de los contratos vigentes; asimismo, deberá considerar las condiciones vigentes en el mercado, tanto al momento de su celebración como al momento de celebración de la modificación del mismo.

DÉCIMO PRIMERO. En concordancia con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, como parte del régimen transitorio del Decreto número 292, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Durango, el 23 de noviembre de 2017, mediante la presente Iniciativa se propone reformar ~~derogar~~ el artículo ~~S~~segundo ~~Transitorio~~ del Decreto número 292 ~~—con el objetivo de establecer y en su lugar incluir el segundo transitorio de la presente iniciativa a fin de establecer~~ con mayor claridad el proceso de adecuación de los proyectos que se hayan iniciado bajo la vigencia de la Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango (la “Ley PIPS”), actualmente abrogada, a la Ley APP.

Lo anterior toda vez que el nuevo marco jurídico de la Ley APP, sin modificar la naturaleza de los contratos de servicios previamente celebrados al amparo de la Ley PIPS, conforme fueron licitados en procesos abiertos y competitivos, ofrece ahora una regulación más acorde y que permite un marco de actuación más eficiente y completo para ambas partes en dichos contratos.

Es importante puntualizar que, para la transición de la Ley de Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios hacia la Ley APP, se toma como principal referencia el proceso realizado a nivel Federal al momento de expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas de aplicación federal.

En su Exposición de Motivos, la Ley de Asociaciones Público Privadas federal hace mención que, previo a la entrada en vigor de dicha figura jurídica, ya existían de manera pragmática y contractual esquemas similares, tales como los proyectos de prestación de servicios (PPS). Por tanto, la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas de aplicación federal se justificó en el hecho de dar mayor certidumbre a las partes que intervienen en la relación contractual,



dada la magnitud de inversión y plazo que implican este tipo de esquemas. Para mayor claridad se cita un fragmento de la Exposición de Motivos:

"En los últimos años en México se han desarrollado de manera pragmática y contractual esquemas similares a los conocidos como asociaciones público-privadas, como son los conocidos proyectos para prestación de servicios (PPS). Esta iniciativa pretende crear un esquema normativo general para el mejor desarrollo de estas asociaciones.

Los esquemas de asociación público-privada pretenden satisfacer necesidades colectivas con la participación conjunta del sector público y el sector privado, procurando una transferencia equitativa de riesgos entre uno y otro, a través de mecanismos flexibles que se traducen en una gran variedad de modalidades, según las necesidades de cada proyecto.

De esta manera, el sector privado se convierte en un proveedor de servicios de la APF, con la obligación indirecta de construir la infraestructura necesaria para la prestación de tales servicios en los casos que así se requiera. La novedad de enfoque de estos esquemas es que el Estado celebrará un contrato para recibir del sector privado la prestación de un servicio y no la adquisición de activos fijos.

Por lo anterior, es conveniente contar con un ordenamiento sistemático que incorpore la experiencia que se ha acumulado tanto en el orden nacional como en el internacional, para regular estos esquemas que son diversos a la contratación tradicional de obra pública y de servicios relacionados.

La nueva ley propiciaría también mayor seguridad y certeza jurídicas tanto para los particulares interesados como para los servidores públicos que intervengan en el desarrollo de estos proyectos que, por su naturaleza, requieren de largos períodos de maduración y desarrollo."

DÉCIMO SEGUNDO. *Manteniendo el espíritu pragmático que tiene como objeto promover el uso de los esquemas de Asociación público privada en beneficio de la economía estatal y el desarrollo social y económico de los duranguenses, se incluye dentro de la presente Iniciativa la posibilidad de que aquellos contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley APP, celebrados bajo la normativa de la Ley de Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, y de los cuales se acuerde entre las partes transitar de un esquema jurídico a otro, no requiere de elaborar de nueva cuenta los estudios y análisis previstos en la presente Ley APP, siempre y cuando hayan cumplido con la elaboración de los análisis de conveniencia y estimación de beneficios previstos en el artículo 3 y 4 de la Ley de Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios.*

Lo anterior siempre y cuando la transición de un marco normativo a otro no amplíe las obligaciones por parte del Gobierno del Estado, ni del privado en cuanto al objeto del contrato, tampoco el alcance de servicios, el mecanismo de pago, el mecanismo de actualización de la contraprestación, ni la distribución de la transferencia de riesgos, a juicio del Congreso del Estado, por lo que este Congreso deberá autorizar dicha



excepción, ejerciendo su facultad de establecer los requisitos para la celebración de este tipo de contratos, de conformidad con el artículo 82 fracción I inciso d), inciso e) numeral 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

DÉCIMO TERCERO. Con base en lo anterior, se identifica la necesidad y la conveniencia de seguir promoviendo un marco jurídico que permita al Estado de Durango conseguir los objetivos y lograr los fines que se trazaron con la Ley APP para lograr una mayor vinculación de iniciativas privadas en acciones de interés público.”

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Los suscritos al entrar al estudio y análisis de la iniciativa aludida en el proemio del presente dictamen, damos cuenta que con la misma se pretende reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango, tales como: adicionar las fracciones IV y V al artículo 3; adicionar un segundo párrafo, además de las fracciones I y II al artículo 30; adicionar el artículo 38 Bis; reformar el párrafo tercero del artículo 79; adicionar el artículo 83 Bis; reformar el artículo 94, así como reformar el Artículo Segundo Transitorio de dicha Ley, la cual fue aprobada mediante decreto número 292 y que fue publicado en el Periódico Oficial No. 94 de fecha 23 de noviembre de 2017.

SEGUNDO. Con las referidas reformas, se pretende dar una respuesta coherente respecto a lo plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, que dentro de la estrategia general señala que es necesario propiciar el establecimiento de agendas comunes y objetivos compartidos tanto en el ámbito público como con los sectores privado y social; en un marco de corresponsabilidad para seguir sumando esfuerzos por el desarrollo de la sociedad duranguense. Asimismo, de manera puntual en el Eje 4 denominado “Desarrollo con Equidad” señala como parte de los objetivos, estrategias y líneas de acción, lo siguiente: (i) desarrollar una vinculación permanente entre los sectores público y privado para diseñar e implementar estrategias que impulsen el desarrollo de una industria o sector específico; (ii) consolidar la infraestructura de parques industriales y zonas de conectividad; (iii) promover iniciativas público-privadas para el desarrollo de infraestructura productiva de alta especificación con capacidad de albergar proyectos de inversión; (iv) promover el mejoramiento de la conectividad y accesibilidad carretera, ferroviaria y aérea del Estado; (v) fomentar la inversión en proyectos de infraestructura turística con opciones de financiamiento; (vi) contar con una infraestructura carretera moderna que coadyuve en el desarrollo económico y social; (vii) modernizar las principales vialidades de las urbes del Estado; (viii) realizar mantenimiento, reconstrucción y construcción de las vialidades prioritarias; (ix) elevar el nivel de servicio de la red de carreteras estatales mediante la conservación, reconstrucción y construcción; y (x) llevar a cabo un programa de pavimentación considerando el uso de asfaltos ahulados y polímeros.

TERCERO. Ahora bien, además de lo antes expuesto, el fin de las reformas a la ley en comento es en razón de dar certeza y legalidad jurídica a los contratantes que decidan celebrar contratos de prestación de servicios con una Asociación Público Privada, además de los aprovechamientos de activos, en razón de que hemos constatado que al realizar contratos con una asociación público privada, éstas ofrecen mayor eficiencia y calidad en la prestación de un servicio, y no porque el ente público no pueda dar cumplimiento, sino porque bien sabemos que estos últimos tienen bastantes



necesidades que satisfacer a la ciudadanía y difícilmente se enfoca en una sola tarea, a diferencia de la asociación público privada, que puede y debe dedicarse de manera expresa y exclusiva a dar cumplimiento al proyecto celebrado.

CUARTO. De igual forma, con estas adecuaciones se pretende homologar ciertas disposiciones con la Ley de Asociaciones Público Privadas federal, toda vez que el esquema de asociación público privada tiene la bondad de adoptar una gran variedad de modalidades dependiendo de las necesidades de cada proyecto; por lo que en esta ocasión al adicionar las fracciones I y II con sus respectivos incisos al artículo 30, se establece la ampliación del plazo para cuando se celebren convenios con dichas asociaciones, toda vez que a nivel federal se establece un plazo máximo de 40 años para la celebración de contratos con las asociaciones público privadas, al igual que dicha modalidad ya existe en otras disposiciones secundarias de algunos estados de nuestro país, por lo que dichas disposiciones, se toman para adecuar nuestra ley de Asociaciones Público Privadas local.

QUINTO. Otra de las modificaciones que se contiene en la iniciativa motivo del presente dictamen es la adición del artículo 38 Bis, en donde para dar certeza y legalidad jurídica a las partes contratantes, en dado caso de que se requiera hacer modificaciones al contrato, se deberá solicitar previamente la autorización al Congreso del Estado, en caso de que dichas modificaciones involucren recursos presupuestales adicionales, o bien dichas modificaciones tengan como consecuencia algún incremento en el monto o plazo, cambio de destino de los recursos, o con relación a la afectación de participaciones, aportaciones federales o ingresos locales como fuente de pago directa, alterna o garantía.

SEXTO. En relación a la adición del artículo 83 Bis, se contienen de manera clara las prestaciones exigibles, como por ejemplo en dado caso de que así lo permita la rentabilidad del proyecto durante su estructuración o su ejecución, el Ente Público contratante podrá exigir al Desarrollador, con independencia de lo que señalen otras disposiciones aplicables, algunas prestaciones tales como el reembolso del valor de los inmuebles, bienes y derechos aportados por las dependencias o entidades del sector público; el reembolso de las cantidades por concepto de remanentes, el pago de derecho por la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra o de la prestación de servicios; de igual forma, los seguros que el Desarrollador deberá contratar y mantener vigentes que cubrirán por lo menos los riesgos a que estén expuestos los usuarios, la infraestructura y todos los bienes afectos al servicio, así como los de responsabilidad civil, para esto el Desarrollador contratará con una empresa especializada previamente aprobada por el ente público contratante, la elaboración de un estudio de riesgos, coberturas, indemnizaciones, montos mínimos, vigencia y demás términos y condiciones de los seguros.

SÉPTIMO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 117, fracción VIII, establece que: *“los Estados no pueden, en ningún caso: Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente



para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.”

OCTAVO. En tal virtud, el Congreso del Estado de Durango, hizo lo propio a fin de adecuar nuestra legislación con la federal, y en consecuencia el artículo 82, fracción I, inciso d) establece que: “*El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:*

I. Hacendarias y de presupuesto:

d) Autorizar al ejecutivo, a los ayuntamientos, los organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos, los montos máximos para contratar obligaciones y empréstitos y en su caso, a afectar como garantía fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes.

Las autorizaciones a que se refiere este inciso deberán ser aprobados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago y deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.”

NOVENO. De igual forma, dichas disposiciones constitucionales, se encuentran contenidas en nuestras leyes secundarias, y por consecuencia éstas deben ir a la par en cuanto se materialice un contrato por prestación de servicios, con alguna Asociación Público Privada, y así lo establecen la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como en la Ley de Disciplina Financiera y de Responsabilidad Hacendaria del Estado de Durango y sus Municipios que a la letra contemplan que:

“Artículo 22.- Los Entes Públicos no podrán contraer, directa o indirectamente, Financiamientos u Obligaciones con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, ni cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Asimismo, sólo podrán contraer Obligaciones o Financiamientos cuando se destinen a Inversiones públicas productivas y a Refinanciamiento o Reestructura, incluyendo los gastos y costos relacionados con la contratación de dichas Obligaciones y Financiamientos, así como las reservas que deban constituirse en relación con las mismas.

Para efectos de lo anterior, los entes públicos, sólo podrán destinar hasta un 0.15 por ciento del monto de los Financiamientos para cubrir los Gastos y costos relacionados con la contratación.



Cuando las Obligaciones se deriven de esquemas de Asociaciones Público-Privadas, el destino podrá ser la contratación de servicios, cuyo componente de pago incluya la Inversión pública productiva realizada.

Lo dispuesto en este Capítulo no será aplicable a la contratación de Financiamientos en términos de programas federales o de los convenios con la Federación, los cuales se regirán por lo acordado entre las partes en el convenio correspondiente, incluyendo aquellos rubros o destinos para atender a la población afectada por desastres naturales en los términos de las leyes, reglas de operación, y lineamientos aplicables, así como por la Ley de Coordinación Fiscal.

Artículo 23.- La Legislatura local, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizará los montos máximos para la contratación de Financiamientos y Obligaciones. Para el otorgamiento de dicha autorización, la Legislatura local deberá realizar previamente, un análisis de la capacidad de pago del Ente Público a cuyo cargo estaría la Deuda Pública u Obligaciones correspondientes, del destino del Financiamiento u Obligación y, en su caso, del otorgamiento de recursos como Fuente o Garantía de pago. Lo anterior no será aplicable para la Ciudad de México, en cuyo caso, estará obligado al cumplimiento de lo establecido en el Capítulo III del presente Título.

Artículo 24.- La autorización de los Financiamientos y Obligaciones por parte de la Legislatura local deberá especificar por lo menos lo siguiente:

I. Monto autorizado de la Deuda Pública u Obligación a incurrir;

II. Plazo máximo autorizado para el pago;

III. Destino de los recursos;

IV. En su caso, la Fuente de pago o la contratación de una Garantía de pago de la Deuda Pública u Obligación, y

V. En caso de autorizaciones específicas, establecer la vigencia de la autorización, en cuyo caso no podrá exceder el ejercicio fiscal siguiente. De no establecer una vigencia, se entenderá que la autorización sólo se podrá ejercer en el ejercicio fiscal en que fue aprobada.

Los requisitos a que se refiere este artículo deberán cumplirse, en lo conducente, para la autorización de la Legislatura local en el otorgamiento de avales o Garantías que pretendan otorgar los Estados o Municipios. Por su parte, el presente artículo no será aplicable a la Ciudad de México, en cuyo caso se aplicará lo previsto en el Capítulo III del presente Título.

Artículo 25.- Los Entes Públicos estarán obligados a contratar los Financiamientos y Obligaciones a su cargo bajo las mejores condiciones de mercado.

Una vez celebrados los instrumentos jurídicos relativos, a más tardar 10 días posteriores a la inscripción en el Registro Público Único, el Ente Público deberá publicar en su página oficial de Internet dichos instrumentos. Asimismo, el Ente Público presentará en los informes trimestrales a que se refiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en su respectiva cuenta pública, la información detallada de cada Financiamiento u Obligación contraída en los términos de este Capítulo, incluyendo como mínimo, el importe, tasa, plazo, comisiones y demás accesorios pactados.”



Y la Ley de Disciplina Financiera local, en su artículo 54 replica el contenido de los artículos antes transcritos.

DÉCIMO. Aunado a lo anterior el artículo 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, contempla que el Congreso del Estado tiene atribuciones para legislar en todo lo que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión, por tal motivo, el presente dictamen se emite con las facultades que le confiere dicho artículo constitucional a este Congreso, además del contenido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en sus artículos, 93, 122, 184, 187, 188 y 189.

DÉCIMO PRIMERO. Es por eso que los suscritos consientes de las necesidades por las que atraviesa nuestro estado de Durango, respecto de obra pública productiva, es que apoyamos al iniciador, a fin de que al ser modificada la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango, se tendrá más apertura en cuanto a que se pueden adoptar la modalidad de aprovechamiento de activos, esquema en el que se pacta que un determinado bien inmueble o conjunto de éstos, afectos o no a la prestación de un servicio público, podrán ser aportados por el ente público contratante para el desarrollo de un proyecto a cambio de un aprovechamiento, y respecto de los cuales el desarrollador adquiere la obligación de equiparlos, rehabilitarlos, mantenerlos o acondicionarlos, por lo que recibirá a cambio una contraprestación por el pago de los servicios y amortización del equipamiento y rehabilitación, lo cual traerá como consecuencia que los activos pertenecientes a los entes públicos maximicen su vida útil.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión que dictamina, estima que, al cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, la iniciativa cuyo estudio nos ocupa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente; lo anterior, con fundamento en lo que dispone el artículo 189, último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en virtud de considerar que las mismas obedecen al mejoramiento de forma y fondo jurídicos. Asimismo, se somete a la determinación de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

LA SEXAGÉSIMA NOVENA 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, DECRETA:

PRIMERO. Se adicionan las fracciones IV y V al artículo 3; se adicionan un párrafo segundo y las fracciones I y II al artículo 30; se adiciona el artículo 38 Bis, se reforma el párrafo tercero del artículo 79, se adiciona un artículo 83 Bis, se reforma el artículo 94 [y se reforma el Artículo Segundo Transitorio](#) de la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Durango para quedar como sigue:



Artículo 3.- Esquema de las Asociaciones Público Privadas.

Para los efectos de la presente ley, entre las Asociaciones Público Privadas quedan comprendidos, entre otros, los siguientes esquemas:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

IV.- Las asociaciones público privadas reguladas en esta Ley, pueden adoptar la modalidad de aprovechamiento de activos, esquema en el que se pacta que un determinado bien inmueble o conjunto de éstos, afectos o no a la prestación de un servicio público, podrán ser aportados por el Ente Público Contratante para el desarrollo de un proyecto a cambio de un aprovechamiento, y respecto de los cuales el Desarrollador adquiere la obligación de equiparlos, rehabilitarlos, mantenerlos o acondicionarlos, por lo que recibirá a cambio una contraprestación por el pago de los servicios y amortización del equipamiento y rehabilitación, conforme a lo que se establezca en el contrato respectivo. Los proyectos que se formulen bajo esta modalidad podrán abarcar la prestación de servicios, en cuyo caso se tratará de esquemas mixtos; y

V.- Esquemas mixtos, que implican una combinación de dos o más de los esquemas anteriores.

...

Artículo 30.- Condiciones para la prestación del servicio.

...

Asimismo, cuando en un proyecto de asociación público privada el uso o explotación de bienes públicos o la prestación de los servicios por parte del Desarrollador requiera de permisos, concesiones u otras autorizaciones estatales, éstos se otorgarán conforme a las disposiciones estatales que los regulen, con las salvedades siguientes:

I. Su otorgamiento se realizará mediante el procedimiento de licitación previsto en la presente Ley; y

II. La vigencia de cada una de las autorizaciones para la prestación de los servicios se sujetará a lo siguiente:

a) Cuando el plazo inicial máximo que establezca la ley que regula la autorización sea menor o igual al plazo de cuarenta años, aplicará este último;

b) Cuando la ley que rige la autorización establezca un plazo inicial máximo mayor al de cuarenta años, aplicará el plazo mayor;



c) Cuando la ley que rige la autorización no establezca un plazo mínimo o máximo, aplicará el plazo previsto en el artículo 94 de la presente Ley; e

d) Independientemente del plazo inicial por el que se otorgue la autorización, su duración, con las prórrogas que en su caso se otorguen conforme a la ley de la materia, no podrá exceder el plazo máximo señalado por dicha ley.

Artículo 38 Bis.- Modificación de la Inscripción de las obligaciones.

En los supuestos en los que el Ente Público Contratante requiera hacer modificaciones al contrato conforme a lo señalado en la presente Ley, deberá solicitar previamente la autorización del Congreso para llevar a cabo dichas modificaciones en caso de que las mismas involucren recursos presupuestales adicionales a los previamente autorizados, o bien, dichas modificaciones tengan como consecuencia algún incremento en el monto o plazo, cambio de destino de los recursos, o con relación a la afectación de participaciones, aportaciones federales o ingresos locales como fuente de pago directa, alterna o garantía, previamente autorizados por el Congreso.

En el caso de incremento en el monto de la contraprestación o plazo del contrato no se requerirá realizar un nuevo proceso competitivo, siempre y cuando, se demuestre que, continuar con el contrato respectivo representa las mejores condiciones de mercado en términos de la presente Ley y su Reglamento, entendiéndose como mejores condiciones de mercado el costo financiero más bajo de acuerdo a la metodología que determine la Secretaría de Finanzas y de Administración del Estado en el respectivo Reglamento. En el caso del incremento de la contraprestación también se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 91 de esta Ley.

Realizadas las modificaciones correspondientes al contrato, el Ente Público Contratante deberá solicitar la modificación de la obligación previamente inscrita en el Registro Estatal de Deuda Pública y en el Registro Público Único, en términos de lo dispuesto en la Ley de Deuda del Estado de Durango y sus Municipios, así como en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 79.- Realización de activos.

...

...

Contratante podrá aportar, en bienes, derechos, capital o cualquier otra forma, recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios.

...

...

Artículo 83 Bis.- Prestaciones Exigibles.

En caso de que así lo permita la rentabilidad del proyecto durante su estructuración o su ejecución, el Ente Público Contratante podrá exigir al Desarrollador, con independencia de lo que señalen otras disposiciones aplicables, alguna o algunas de las prestaciones siguientes:



- I. El reembolso del valor de los inmuebles, bienes y derechos aportados por las Dependencias o Entidades del sector público, utilizados en el proyecto o bien el pago de una contraprestación por la aportación de dichos activos;
- II. El reembolso de las cantidades por concepto de remanentes y otros rubros en la forma y términos que se establezcan en el contrato;
- III. El pago de derechos por la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios, previstos en las disposiciones legales aplicables; o
- IV. Cualquier otra que las partes estipulen en el contrato.

Los seguros que el Desarrollador deberá contratar y mantener vigentes cubrirán, por lo menos, los riesgos a que estén expuestos los usuarios, la infraestructura y todos los bienes afectos al servicio, así como los de responsabilidad civil.

Para estos efectos, el Desarrollador contratará con una empresa especializada, previamente aprobada por el Ente Público Contratante, la elaboración de un estudio de riesgos, coberturas, indemnizaciones, montos mínimos, vigencia y demás términos y condiciones de los seguros.

Dicho estudio servirá de base para que las partes acuerden las características y alcances de tales seguros.

Artículo 94.- Plazos y Prórrogas.

Los plazos de los contratos, con sus prórrogas, no deberán exceder, en su conjunto, de cuarenta años, salvo lo dispuesto por el artículo 30, fracción II, de esta Ley.

Previo al vencimiento de la vigencia original del contrato, las partes podrán acordar ampliaciones de plazo o prórrogas y, en su caso, revisar las condiciones del contrato. En los supuestos establecidos en el artículo 38 Bis, se requerirá previamente la autorización del Congreso.

Para efectos del otorgamiento de las ampliaciones de plazo o prórrogas, el Ente Público Contratante deberá considerar cualquier cambio en las condiciones materiales, tecnológicas y económicas, bajo las cuales se lleva a cabo la prestación de los servicios, a fin de determinar si es pertinente el otorgamiento de la ampliación o prórroga, o en su caso la convocatoria a una nueva licitación. En caso de que el Ente Público Contratante opte por no realizar un nuevo proceso de licitación, deberá demostrar que esta decisión representa las mejores condiciones de mercado, es decir, el costo financiero más bajo, en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

En dicho plazo también podrán solicitarse las ampliaciones de plazo o prórrogas a los permisos, licencias o concesiones para la prestación de los servicios relativos al proyecto de asociación público privada, conforme a lo señalado en el artículo 30 de la presente Ley.



TRANSITORIOS

SEGUNDO.- [Se abroga la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de junio de 2006.](#)

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

SEGUNDO. Los proyectos de inversión y prestación de servicios que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, fueron celebrados y que se rigen con base en los términos y condiciones establecidos por la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios para el Estado de Durango, podrán continuar basándose en dicho ordenamiento o podrán, previa autorización del Congreso Local, sujetarse a los procedimientos e instrumentos establecidos en esta Ley, en cuyo caso podrán modificarse los contratos de largo plazo respectivos para reflejar los términos y condiciones de esta Ley.

Las modificaciones que se celebren a los contratos de largo plazo al amparo del presente transitorio serán a fin de cambiar el régimen jurídico de la ley aplicable a los mismos, con el objeto de dar mayor certeza y seguridad jurídica a las partes, aprovechando el nuevo marco jurídico para regular proyectos de asociación público privada, mas no para realizar modificaciones en su objeto que implique una transferencia de riesgos de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original bajo la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios para el Estado de Durango.

Lo anterior en el entendido de que los proyectos de inversión y prestación de servicios que hayan sido licitados conforme a la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios para el Estado de Durango y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Durango, previo a la entrada en vigor de la presente Ley, no serán sujetos de un nuevo procedimiento de licitación previsto en la presente Ley, siempre y cuando se acredite las mejores condiciones de mercado en términos de lo establecido en dicho ordenamiento y su Reglamento, ni deberán realizarse de nueva cuenta los estudios, análisis y dictámenes de autorización previos al inicio de dicho procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

CUARTO. El Ejecutivo del Estado realizará las modificaciones que correspondan al Reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir del día siguiente en el que entre en vigor el presente Decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado de Durango, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.



Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 18 (dieciocho) días del mes de agosto de 2022 (dos mil veintidós).

LA COMISIÓN DE HACIENDA,
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

DIP. SILVIA PATRICIA JIMÉNEZ DELGADO
PRESIDENTA

DIP. LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA
SECRETARIO

DIP. CHRISTIAN ALÁN JEAN ESPARZA
VOCAL

DIP. ALEJANDRO MOJICA NARVAEZ
VOCAL

DIP. JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR
VOCAL

DIP. J. CARMEN FERNÁNDEZ PADILLA
VOCAL

DIP. ALEJANDRA DEL VALLE RAMÍREZ
VOCAL



DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA, QUE CONTIENE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE DURANGO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, iniciativa con proyecto de decreto, presentada por las y los **CC. DIPUTADAS Y DIPUTADOS RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ, GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ, JOSÉ RICARDO LÓPEZ PESCADOR, SUSY CAROLINA TORRECILLAS SALAZAR, SANDRA LUZ REYES RODRÍGUEZ, LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA, ROSA MARÍA TRIANA MARTÍNEZ Y SUGHEY ADRIANA TORRES RODRÍGUEZ** del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrantes de la LXIX Legislatura, por el que se reforma la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 93, y los artículos 123, 183, 184, 186, 187, 188 y 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Los suscritos damos cuenta que la iniciativa mencionada en el proemio de este Dictamen, se presentó ante la Comisión Permanente de este H. Congreso del Estado en fecha 12 de julio del presente año y que la misma tiene por objeto complementar el sistema de suplencias de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, puesto que actualmente como lo mencionan los iniciadores existe un vacío legal en cuanto a la suplencia de los magistrados en caso de ausencias mayores de ocho días y menores de un año en el supuesto en el que no haya magistrados supernumerarios por cualquier razón.

SEGUNDO.- En efecto la norma Constitucional en cuanto a la suplencia de los Magistrados del Tribunal antes citado, establece en el primer párrafo del numeral 115 que:

“El Tribunal de Justicia Administrativa, se integrará con tres magistrados numerarios y tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán a los propietarios en sus ausencias.”

Y a su vez la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango establece, en el artículo 57 el procedimiento para suplir las ausencias de los magistrados, el cuál a la letra manifiesta:

“ARTÍCULO 57. Las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal serán cubiertas de la forma siguiente:



- I. Los magistrados numerarios en ausencias mayores a los ocho días y menores de un año, serán suplidos por los supernumerarios, quienes deberán ser llamados sucesiva y progresivamente en el orden de su nombramiento, evitando que aquél a quien ya se llamó a una suplencia sea llamado nuevamente, sin antes agotar el llamado de los demás que no lo han sido, independientemente del propietario a quien se va a sustituir, teniendo derecho a los emolumentos respectivos, conforme a la ley; y
- II. En las ausencias menores a ocho días serán suplidos por el secretario de acuerdos de la sala, quien actuara con testigos de asistencia; para que pueda emitir sentencias se requiere autorización expresa de la Junta de Gobierno y Administración.”

Por lo que es evidente que existe el vacío legal que manifiestan los iniciadores en cuanto a que, en la norma vigente, no existe el supuesto de como suplir en caso de que no haya magistrados supernumerarios, para el supuesto de la fracción I del artículo 57, es decir en ausencias de magistrados numerarios mayores a los ocho días y menores de un año.

Dicha situación como se advierte por los iniciadores está perjudicando las actividades y funciones de la autoridad jurisdiccional, y dicho vacío legal está atentando contra el principio de Justicia pronta contenido en el artículo 17 Constitucional, así contra el artículo 14 Constitucional, el cual eleva a postulado jurídico fundamental uno de los principios que rigen la actuación del Juez en materia civil, es decir, el de legalidad.

TERCERO.- Al respecto es preciso mencionar que con número de amparo indirecto 535/2022, se demandó en fecha reciente a la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, señalando que: *“la autoridad responsable viola en su perjuicio (quejosa) el derecho de justicia pronta contenido en el artículo 17 constitucional, toda vez que la autoridad no ha proveído sobre la admisión de la demanda presentada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, así como respecto de la suspensión de los actos impugnados y que **lo anterior obedece a que el veintinueve de marzo de dos mil veintidós concluyó el nombramiento de la magistrada adscrita a esa sala, sin que se haya hecho la designación de quién habrá de sustituirla en el cargo, y tampoco existen magistrados supernumerarios designados**, según lo informaron la secretaria de acuerdos de la Primera Sala Ordinaria y el magistrado titular de la Sala Superior, ambos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, sin que la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango contemple, en el caso específico, quién puede actuar en sustitución de dicho funcionario.”*

CUARTO.- En la resolución de la demanda el Poder Judicial de la Federación argumentó respecto del análisis de los artículos 9 y 57 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, que :

“La ratio legis de las disposiciones que regulan el caso a estudio es impedir que el órgano jurisdiccional quede acéfalo.

Sin embargo, no contemplan el supuesto específico de ausencias mayores a ocho días de magistrados numerarios cuando tampoco existen magistrados supernumerarios designados.



Laguna que se subsana haciendo extensiva la previsión legal relativa a las suplencias de los magistrados por los secretarios de acuerdos de las salas, pues si éstos pueden suplir a aquéllos aunque existan magistrados supernumerarios designados (cuando las ausencias son menores a ocho días), con mayor razón deben suplir a los numerarios cuando no existan supernumerarios, pues al margen de la cuestión accidental relativa a la extensión temporal de la ausencia, se trata de un caso análogo (suplencia de un magistrado), por lo que existe identidad de razón, esto es, impedir que el órgano jurisdiccional quede acéfalo, y se compagina con el derecho de los gobernados a que sean resueltas las controversias que se plantean a la autoridad judicial quien no puede excusarse de resolverlas ante la insuficiencia, silencio u oscuridad de la ley.”

Lo anterior quiere decir que al no contemplar la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango la norma que regule el supuesto en específico, es decir, existe una falla en la norma o una laguna, esta debió ser subsanada por otras fuentes previstas por el mismo derecho, que contemplen lo omitido, según lo manifestado por el Juez debió aplicarse la norma ya prevista en la que las suplencias de los magistrados en las ausencias menores de ocho días se realizan por el secretario de acuerdos, es decir la prevista en la fracción II del artículo 57.

ARTÍCULO 57. Las ausencias temporales de los magistrados del Tribunal serán cubiertas de la forma siguiente:

- I.

- II. **En las ausencias menores a ocho días serán suplidos por el secretario de acuerdos de la sala, quien actuara con testigos de asistencia; para que pueda emitir sentencias se requiere autorización expresa de la Junta de Gobierno y Administración.**

Por lo que, en la sentencia de la demanda de amparo citada, se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango Provea sobre la admisión de la demanda presentada por la parte quejosa, así como respecto de la suspensión de los actos impugnados. En el entendido de que para el caso de que aún no hayan sido designados los magistrados numerarios ni los supernumerarios, deberán ser suplidos conforme a los lineamientos precisados en la sentencia en mención.

Es por ello que los dictaminadores tomando esta sentencia como antecedente consideramos procedente incluir en la legislación la norma en los términos que argumenta dicho Poder, con la intención de subsanar dicha laguna legal, y sobre todo con la intención de garantizar los principios de la administración de justicia.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, esta Comisión que dictamina, estima que la iniciativa cuyo estudio nos ocupa, **es procedente**, permitiéndose someter a la determinación de esta Representación Popular, para su discusión y en su caso, aprobación, el siguiente:



PROYECTO DE DECRETO

LA SEXAGESIMA NOVENA 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 DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 57 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 57. Las ausencias de los magistrados del Tribunal serán cubiertas de la forma siguiente:

I. Los magistrados numerarios en ausencias **mayores a quince días y** menores de un año, serán suplidos por los supernumerarios, quienes deberán ser llamados sucesiva y progresivamente en el orden de su nombramiento, evitando que aquél a quien ya se llamó a una suplencia sea llamado nuevamente, sin antes agotar el llamado de los demás que no lo han sido, independientemente del propietario a quien se va a sustituir, teniendo derecho a los emolumentos respectivos, conforme a la ley; y

En caso de no haber magistrados supernumerarios, estas ausencias serán suplidas por el secretario de acuerdos de la sala, quien actuará con testigos de asistencia;

II. En las ausencias menores a **quince** días serán suplidos por el secretario de acuerdos de la sala, quien actuara con testigos de asistencia.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.

Sala de Comisiones del Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 18 (dieciocho) días del mes de agosto del año 2022 (dos mil veintidós).



LA COMISIÓN DE JUSTICIA

DIP. RICARDO FIDEL PACHECO RODRÍGUEZ
PRESIDENTE

DIP. ALEJANDRO MOJICA NARVAEZ
SECRETARIO

DIP. MARISOL CARRILLO QUIROGA
VOCAL

DIP. JOSÉ ANTONIO SOLÍS CAMPOS
VOCAL

DIP. TERESA SOTO RODRÍGUEZ
VOCAL

DIP. MARIO ALFONSO DELGADO MENDOZA
VOCAL



DISCUSIÓN Y APROBACIÓN, EN SU CASO AL DICTAMEN PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA LXVIII LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO, QUE CONTIENE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 134 Y 142 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE DURANGO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la **Comisión de Derechos Humanos**, le fueron turnadas para su estudio y dictamen correspondientes, Iniciativas con Proyecto de Decreto presentadas la primera por C. Diputada **MAR GRECIA OLIVA GUERRERO**, integrante de la LXVII Legislatura, que contiene **reforma a los artículos 134 y 142 del Código Civil del Estado de Durango**, y la segunda presentada por el C. Diputado **DAVID RAMOS ZEPEDA** integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de ésta LXVIII Legislatura, que contiene **reforma a los artículos 134 y 142 del Código Civil del Estado de Durango**; por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y de conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 93, y los artículos 123, 183, 184, 186, 187, 188 y 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango,, nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, con base a los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO.- Las iniciativas descritas en el proemio del presente Dictamen tienen como objeto reformar los artículos 134 y 142 del Código Civil con la intención de hacer las adecuaciones necesarias en dichas disposiciones en cuanto a la figura jurídica del matrimonio en concordancia con la realidad social, por tener un fin común es que se procede al análisis y dictaminación en conjunto de las mismas.

El numeral 134 del Código Civil, actualmente establece que los esponsales son constituidos por la promesa de matrimonio que se hace por escrito y es aceptada.

Los esponsales entonces según lo manifiesta la doctrina, en un sentido estricto es la promesa de futuras nupcias, así pues se entiende que los esponsales son mención y promesa de un matrimonio futuro.

Esto quiere decir que en dicho numeral en comento, se contempla únicamente la definición histórica de esta figura, más no es esta definición, la correspondiente a la figura jurídica del matrimonio.



Es por ello que se considera necesario enriquecer esta disposición con una definición para la figura jurídica del matrimonio ya que actualmente no se cuenta con la misma y con ello dar claridad a la norma.

SEGUNDO.- El concepto de matrimonio en términos generales debe contemplar “la unión de dos personas, que consienten en realizar una comunidad de vida basada en el afecto, respeto, igualdad de trato y ayuda mutua”.

A éste concepto suelen acompañarse elementos relativos a las decisiones reproductivas de los contrayentes, lo anterior depende de cada entidad federativa, no precisamente porque se encuentre al libre albedrío el legislar sobre esta materia, toda vez que como bien es sabido la corte se ha pronunciado en contra de que se manifieste la procreación como un fin del matrimonio, sino porque algunos estados no han actualizado su legislación a la realidad social por distintos factores.

TERCERO.- Es el caso del Estado de Durango en donde diversas disposiciones del Código Civil han quedado obsoletas, lo anterior resulta ser un fenómeno del derecho, efecto de la realidad social cambiante, por ello es que resulta necesario la adaptación de la norma a las modificaciones sociales.

Es el caso del numeral 142 del Código Civil de nuestro Estado que establece dentro del capítulo de los requisitos para contraer el matrimonio, el de la perpetuación de la especie, es decir mantener la especie mediante la procreación, sin duda una disposición que ha quedado rebasada por las variaciones sociales, debido a que cada vez es más común que las parejas decidan respecto de su vida reproductiva por diversos aspectos propios a su libertad de desarrollo personal, o en ocasiones que ni siquiera dependen de su decisión sino de problemas fisiológicos que les impiden procrear y que es completamente inconstitucional el que el Estado establezca como un requisito para celebrarse el matrimonio la perpetuación de la especie, por estos y otros factores es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en distintas ocasiones en contra de este tipo de ordenamientos como bien ya lo dijimos que son expresiones de la ley que están en desuso.

El Alto Tribunal de la Nación ha expedido las siguientes tesis que ofrecen claridad sobre el asunto que nos ocupa:

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.



El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, las normas civiles que impiden a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial producen una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales; exclusión que pudiera incluso llegar a afectar a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

Tesis de jurisprudencia 86/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil quince.

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA.

Las normas civiles que definen al matrimonio como el celebrado entre "un solo hombre y una sola mujer", y/o que establecen entre sus objetivos que "se unen para perpetuar la especie", prevén una distinción implícita entre las parejas conformadas por personas heterosexuales y las conformadas por personas homosexuales, pues mientras a las primeras se les permite el acceso al matrimonio, a las segundas se les niega esa posibilidad. Así, para poder establecer si existe una distinción implícita no es suficiente saber quiénes tienen el poder normativo en cuestión, sino conocer qué se les permite hacer a esas personas. Aunque este tipo de normas concedan el poder normativo para casarse a cualquier persona, con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para contraer matrimonio con alguien del sexo opuesto, es indudable que sí comportan en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales, porque una persona homosexual únicamente puede acceder al mismo derecho que tiene una persona heterosexual, si niega su orientación sexual, lo que es precisamente la característica que lo define como tal. De lo anterior se concluye que este tipo de normas se encuentran basadas implícitamente en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que trazan para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial se apoya en las preferencias sexuales de las personas, las cuales constituyen uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución.



Tesis de jurisprudencia 84/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de noviembre de dos mil quince.

Por lo anteriores motivos es que esta Comisión que dictamina está a favor de las propuestas de los iniciadores de actualizar la normativa en mención con la realidad social, dejando de lado las diferencias ideológicas, y buscando en todo momento la congruencia legislativa con la realidad social, así mismo nos permitimos someter a la consideración de esta Honorable Representación Popular, para su discusión y aprobación correspondiente en su caso, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

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, DECRETA:

ARTICULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 134 y 142 del Código Civil del Estado de Durango, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 134

Se considera al Matrimonio como la unión entre dos personas para realizar comunidad de vida y procurarse mutuamente apoyo, respeto, solidaridad e igualdad. Dicha unión podrá realizarse entre personas de diverso o del mismo sexo.

La promesa de matrimonio que se hace por escrito y es aceptada, constituye los esponsales.

ARTÍCULO 142

El matrimonio tiene como finalidad principal el apoyo y la asistencia mutua, la solidaridad, la cooperación y la suma de esfuerzos entre los cónyuges. La procreación y la perpetuidad de la especie no constituyen requisito o condicionante para contraer matrimonio.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.



El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.

Sala de Comisiones del Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los 17 días del mes de junio de 2021.

LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

DIP. DAVID RAMOS ZEPEDA

PRESIDENTE

DIP. RIGOBERTO QUIÑONEZ SAMANIEGO
SECRETARIO

DIP. ALEJANDRO JURADO FLORES
VOCAL

DIP. CLAUDIA ISELA ORTEGA CASTAÑEDA
VOCAL

DIP. ALICIA GUADALUPE GAMBOA MARTÍNEZ
VOCAL



CLAUSURA DE LA SESIÓN