Con fechas 11 de abril de 2019 y 11 de marzo del presente año, fueron presentadas a esta H. LXVIII Legislatura del Estado, dos Iniciativas de Decreto, la primera por los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y la segunda por el C. Dr. José Rosas Aispuro Torres Gobernador del Estado de Durango, PARA ABROGAR LA *LEY QUE CREA EL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE DURANGO,* ASÍ COMO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA *LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE DURANGO*; mismas que fueron turnadas a la Comisión de Administración Pública integrada por los CC. Diputados: Luis Iván Gurrola Vega, Juan Carlos Maturino Manzanera, Gerardo Villarreal Solís, Cinthya Leticia Martell Nevárez y Alejandro Jurado Flores; Presidente, Secretario y Vocales respectivamente los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de abril de 2019, las y los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentaron iniciativa con Proyecto de decreto que abroga la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango.

Con fecha 11 de marzo del presente año, el C. Dr. José Rosas Aispuro Torres Gobernador del Estado de Durango presento la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango en el marco del objetivo de armonización jurídica en materia laboral.

DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS

Los y las CC. Rigoberto Quiñonez Samaniego, Claudia Julieta Domínguez Espinoza, Cinthya Leticia Martell Nevárez y Mario Alfonso Delgado Mendoza integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo motivan su propuesta en los siguientes términos:

Con fecha 14 de noviembre de 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la "Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango".

Este Instituto se creó como un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía de gestión, el cual tiene su domicilio legal en la capital del Estado.

La Ley citada le atribuye las siguientes funciones:

I. A solicitud expresa de los ayuntamientos, coadyuvar, en el diseño de políticas públicas, a fin de fortalecer su capacidad de propuesta y gestión ante los órdenes de gobierno federal y estatal, a través de una agenda municipalista;

II. Elaborar los lineamientos generales y estratégicos no vinculatorios, para el desarrollo municipal y los contenidos de los programas y servicios que ofrecerá a los gobiernos municipales;

III. A solicitud de los ayuntamientos, contribuir en la elaboración de programas específicos para el fortalecimiento de su desarrollo, en la gestión de recursos y acciones concretas con distintas instituciones públicas, privadas y sociales;

IV. Coordinarse y colaborar interinstitucionalmente con los organismos afines para el desarrollo municipal nacional y de las entidades federativas, para realizar y ejecutar acciones y programas de fortalecimiento municipal;

V. Propiciar con las instancias gubernamentales y las organizaciones sociales y privadas la cultura de la participación ciudadana como elemento del desarrollo municipal;

VI. Diseñar y promover programas para la formación, capacitación y profesionalización de los ediles y demás servidores públicos;

VII. Celebrar acuerdos, contratos y convenios con dependencias federales, estatales y municipales e instituciones académicas, organismos estatales, nacionales e internacionales, para la consecución de sus objetivos, bajo los lineamientos que establecen las leyes del Estado;

VIII. Establecer y operar mecanismos para la obtención, programación, presupuestación, aplicación y administración en general de los recursos financieros, humanos y materiales que permitan la operación y logro de las metas del Instituto;

IX. Desarrollar programas de investigación y difusión a través de estudios, análisis, encuestas, mesas redondas, conferencias, entre otras actividades;

X. Consolidar un sistema estatal de información municipal que comprenda la investigación, documentación e intercambio de experiencias;

XI. Difundir y estimular las experiencias de los gobiernos municipales que cumplan con sus objetivos y planes de desarrollo;

XII. Contribuir al desarrollo de una política de coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno y, en particular, entre los municipios para el fortalecimiento del desarrollo municipal;

XIII. Promover el intercambio de experiencias y la participación de los ayuntamientos con las asociaciones municipalistas, en el ámbito nacional e internacional;

XIV. Investigar, promover, diseñar y aplicar, en su caso, en forma coordinada con las instituciones públicas o privadas estatales, nacionales o internacionales los programas para la modernización de la administración, la gestión y los servicios públicos municipales;

XV. Promover en los ayuntamientos la recuperación y conservación de los archivos históricos municipales y, en general, lo relativo al acervo documental municipal;

XVI. Promover, incorporar y sistematizar propuestas para la integración de una agenda municipalista, procurando la participación de los representantes de los sectores público, privado y social; y

XVII. Las demás que le otorguen otras leyes aplicables a la materia.

El Instituto señalado tiene la característica de organismo público descentralizado, por lo cual en la Ley de Egresos del Estado para el Ejercicio fiscal 2019 se le tiene asignado un presupuesto de $ 4'139,169.00.

De acuerdo a la consulta realizada en el portal de transparencia del Gobierno del Estado, la estructura burocrática de este Instituto incluye los puestos de: Subdirección General de Coordinación de Asuntos Jurídicos, la Secretaría Particular, la Coordinación de Relaciones Públicas, la Coordinación de Fortalecimiento Municipal, la Coordinación de Estudios e Información Municipal, la Coordinación de Administración, la Coordinación de Enlace con los Municipios, la Coordinación Administrativa, la Coordinación de Administración, la Coordinación de Enlace con los Municipios Región Norte así como la Unidad de Transparencia.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado le atribuye a la Secretaría General de Gobierno lo siguiente:

- Promover la celebración de convenios de coordinación y colaboración con los municipios para la realización de acciones, estudios y proyectos tendientes al fortalecimiento del desarrollo municipal y a fomentar la participación ciudadana;

- Participar en los comités, consejos y demás órganos de coordinación de la Administración Pública vinculados con la promoción del desarrollo municipal;

Al día de hoy los requerimientos sociales de nuestro Estado rebasan con mucho la necesidad de contar con una instancia que en lo que lleva de su existencia no ha demostrado su viabilidad.

Hoy Durango requiere de más apoyos hacia los grupos vulnerables, por ejemplo, los adultos mayores, al que por cierto desde 2016 le fue establecida la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Durango y que desde ese año no ha sido utilizado.

Al día de hoy el Instituto para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Durango se encuentra vivo solo en la Ley pero muerto en la práctica, por ello, resulta preferible abrogar una estructura burocrática que en nada ha beneficiado a los municipios y mucho menos a la ciudadanía y apoyar a nuestros adultos mayores con la dotación de recursos al Instituto del Adulto Mayor.

Ahora bien, reconocemos que los municipios requieren mayor profesionalización y herramientas de apoyo institucional, y por tal motivo proponemos que dichas tareas las asuma la Secretaría General de Gobierno, misma que como vimos ya no es ajena a las tareas de apoyo a los municipios.

El Gobernador del Estado Dr. José Rosas Aispuro Torres señala los siguientes motivos en su iniciativa:

Que el Gobierno del Estado de Durango, tiene vocación federalista y municipalista, y se encuentra plenamente comprometido con lo establecido en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, establece la necesidad de establecer una política transversal de desarrollo regional, a partir de la cual se aprovechen las vocaciones y potencialidades económicas y de capital humano de

cada región del estado, para alcanzar un desarrollo social y económico sustentable, equilibrado y equitativito entre las regiones, considerando las particularidades de los municipios que las conforman para elaborar políticas y programas específicos de acuerdo a sus características, por ello se propiciará la participación de los tres niveles de gobierno, para coadyuvar al desarrollo integral de los municipios y por ende del Estado, beneficiando a la población de cada comunidad, al establecer un modelo de desarrollo regional

Que la Administración Pública Estatal mantiene un firme compromiso con el logro de los objetivos para el desarrollo estatal y municipal con la plena vigencia de su autonomía en su territorio de los derechos humanos y de aquéllos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los cuales nuestro país es parte.

Que el fortalecimiento del Municipio libre es requisito fundamental para la consecución efectiva de las garantías individuales consignadas en la Constitución General de la República y en los diversos pactos, convenios y tratados internacionales de los cuales el estado mexicano es parte.

Que uno de los elementos clave para alcanzar el desarrollo nacional, estatal y por ende municipal es sin duda posicionar y reconocer que el municipio es el factor fundamental, para el desarrollo económico, político y social, en el entendido que el crecimiento emerge del ámbito municipal en la medida que a los gobiernos municipales se les respete su autonomía y su autoridad para gobernar, ya que el municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa del territorio estatal con autonomía financiera para alcanzar el desarrollo que anhelamos como mexicanos.

Que uno de los problemas fundamentales que obstaculizan el desarrollo municipal es el fenómeno de la migración que se da cuando las personas cambian su lugar de residencia con la intención de mejorar su situación económica su desarrollo personal y familiar, la salida de duranguenses de los municipios del estado reduce la presión de la fuerza laboral, pues en el mediano plazo produce disminución en el desempleo y aumento en el salario promedio. Pero también ocasiona pérdida en la mano de obra, que afecta la capacidad de producir bienes y servicios para el desarrollo del municipio además de impactar directamente en la desintegración familiar.

Que en virtud de lo anterior, el 14 de noviembre de 2010, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango número 40, el decreto número 9, que contiene la Ley que Crea el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango, con el objeto de contribuir y promover el desarrollo y fortalecimiento de los municipios del Estado estableciendo los mecanismos de cooperación para mejorar las condiciones de vida de la población, a través de políticas orientadas al apoyo para el desarrollo integral y regional, además del crecimiento económico y equilibrado de los mismos.

Que el artículo 17 de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Durango, otorga facultad a la Secretaría de Finanzas y de Administración, para que atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, proponga al Ejecutivo Estatal la disolución, liquidación o extinción de un organismo público descentralizado cuando deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía estatal o del interés público. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Derivado de lo anterior y a raíz de la austeridad republicana impulsada por los gobiernos federal y estatal se aseguró a la población que se acabaría con el lujo y despilfarro de las instituciones gubernamentales, y se recortarían los salarios de los altos funcionarios. A cambio, habría organismos más eficientes evitando el engrosamiento innecesario del aparato burocrático, es decir desarrollar las funciones del Estado sin crear nuevas plazas y el dinero ahorrado sería destinado a la población, razón por la cual, la presente iniciativa propone abrogar la Ley que Crea el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango, a fin de hacer más eficiente el gasto destinándolo al interés general, para liberar recursos que serán destinados a financiar el desarrollo y la prosperidad de los duranguenses fundándose en la necesidad de canalizar los mismos, a decisiones sociales fundamentales que impulsen el desarrollo productivo en beneficio de los que más lo necesitan.

Que derivado de lo anterior se reconocerá a la austeridad como un elemento indispensable para la reconstrucción de la institucionalidad y como principio conductor del quehacer de la administración pública estatal y eje estratégico del gasto público de la misma.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. – La Constitución Política del Estado determina que la administración pública del Estado será centralizada y paraestatal[1] y desarrollando estos conceptos la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, por los organismos públicos descentralizados.

La doctrina refiere la existencia de los organismos públicos descentralizados a partir de las siguientes ideas:

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos.[2]

Abundando en estas ideas esenciales, otra parte de la doctrina señala:

En las postrimerías del siglo XIX empezó a emerger el Estado de bienestar en sustitución del Estado liberal, con lo cual se incrementaron las actividades del Estado por asumir éste la prestación de servicios públicos y la realización de otras tareas socioeconómicas, tanto industriales y comerciales como culturales.

Para la realización de las nuevas actividades hubo necesidad de generar una forma de organización distinta a la centralización, habida cuenta que ésta, dada su rigidez, no permitía llevar a cabo las nuevas tareas con la celeridad y efectividad requeridas.

---

[1] Artículo 99 en su párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

[2] Fraga, Gabino; Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, página 199.

En ese contexto surgió el establecimiento público francés como producto de la descentralización administrativa por servicio; se trataba de personificar al servicio público, o sea, de crear una persona jurídica de derecho público para prestar un servicio público específico, por considerar que la estructura rígida de la organización jerárquica de la administración centralizada no permitía contar con la agilidad y rapidez de actuación requerida para una adecuada prestación. Esa persona jurídica de derecho público se denominó establecimiento público, caracterizado por tener cierta autonomía en distintos órdenes: jurídico [personalidad jurídica], financiero [patrimonio y presupuesto propios], normativo [regulación jurídica ad hoc], y de gestión [para realizar por sí mismo cuanto trámite y actividad requiere el logro de su objeto].[3]

SEGUNDO.- Como podemos observar, la doctrina nos señala que la idea de descentralización responde en gran medida a la necesidad de que el Estado cuente con instancias especializadas en la atención de diversas tareas que le corresponde atender.

La atención y apoyo a los municipios debe ser parte central de cualquier política o legislación que se implemente, pero ello, no debe ser pretexto para construir o mantener un aparato burocrático que distraiga recursos y esfuerzos que pueden ser destinados a otras tareas.

Hoy más que nunca la administración pública debe ser eficaz y eficiente, conviene citar que para este año fiscal, el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango cuenta con un presupuesto de $2’000,000.00[4], situación que hace prácticamente inviable ya su operación.

Por ello se coincidió en la abrogación de la Ley que se analiza, así como en establecer claramente las facultades de la Secretaría General de Gobierno en la materia.

[3] https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4519/9.pdf

[4] http://congresodurango.gob.mx/Archivos/LXVIII/LeyesdeIngreso/2020/anexos_egresos.pdf

Con base a los anteriores Considerandos, esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:

DECRETO No. 293

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:

ARTÍCULO PRIMERO. - Se abroga la Ley que crea el Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona una fracción XL recorriéndose en su orden la siguiente al artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, para quedar como sigue:

Artículo 29.----------

I a XXXIX.----------

XL.- Diseñar e instrumentar programas anuales, previo diagnóstico a los ayuntamientos, para la asesoría, capacitación y formación de sus integrantes, así como de los funcionarios municipales, con el fin de contribuir a su profesionalización y al desarrollo institucional de los municipios;

XLI.- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos, vigentes en el Estado.

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. Se extingue el organismo público descentralizado denominado Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango, transfiriendo a partir de la entrada en vigor del presente decreto, a la Secretaría de Finanzas y de Administración, los recursos financieros y materiales de los que disponía el organismo que se extingue mediante el presente decreto.

TERCERO. La Secretaría de Finanzas y de Administración, vigilará el trámite de extinción en lo referente a la información financiera del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto para el Desarrollo Municipal del Estado de Durango, con cierres contables y presupuestales, la descripción de cuentas por cobrar; descripción del activo fijo y su estado; descripción del pasivo y su status derivados de la extinción del citado organismo.

CUARTO. En un plazo que no exceda de 45 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado emitirá las adecuaciones reglamentarias para dar cumplimiento a los objetivos del presente decreto.

QUINTO. Los recursos materiales que tenía asignados el organismo que se extingue mediante el presente decreto, serán recibidos por la Dirección de Patrimonio de la Secretaría de Finanzas y de Administración, conforme a las disposiciones legales aplicables.

SEXTO. Los asuntos que se encuentren en trámite, a la fecha de la extinción del organismo, serán transferidos para la atención correspondiente al área que determine la Secretaría General de Gobierno.

SÉPTIMO.- La Secretaría de Contraloría del Estado, será la responsable de sancionar el proceso de entrega-recepción del organismo que se extingue mediante el presente decreto**.**

OCTAVO.- Se derogan todas aquellas disposiciones legales y administrativas que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

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

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (25) veinticinco días del mes de marzo del año (2020) dos mil veinte.

DIP. MARIA ELENA GONZÁLEZ RIVERA
PRESIDENTA.

DIP. NANCI CAROLINA VÁSQUEZ LUNA
SECRETARIA.

DIP. FRANCISCO JAVIER IBARRA JAQUEZ
SECRETARIO.