



## COMISIÓN DE GOBIERNO Y ASUNTOS LEGISLATIVOS AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE GUANAJUATO, 2018-2021

### DICTAMEN CGYAL/052/2018-2021

En la ciudad de Guanajuato, Capital del Estado del mismo nombre, los integrantes de la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato, con fundamento en el acuerdo de ayuntamiento del día 03 de abril del 2020, aprobado como 06 punto del orden del día, relativo a sesiones a distancia, relacionado posteriormente con el artículo 82-2 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, se reunieron a través de la Plataforma "Hangouts Meet", usando para ello la cuenta de acceso institucional y personalizada, [joseluis.vega@guanajuatocapital.gob.mx](mailto:joseluis.vega@guanajuatocapital.gob.mx), [anabertha.melo@guanajuatocapital.gob.mx](mailto:anabertha.melo@guanajuatocapital.gob.mx), [virginia.hernandez@guanajuatocapital.gob.mx](mailto:virginia.hernandez@guanajuatocapital.gob.mx), [cecilia.pohls@guanajuatocapital.gob.mx](mailto:cecilia.pohls@guanajuatocapital.gob.mx), y [alejandro.garcia@guanajuatocapital.gob.mx](mailto:alejandro.garcia@guanajuatocapital.gob.mx), las y los ediles José Luis Vega Godínez, Presidente; Ana Bertha Melo González, Secretaria; Virginia Hernández Marín, Cecilia Pöhls Covarrubias y Alejandro García Sánchez, en su carácter de vocales; a efecto de dictaminar la iniciativa popular con proyecto de decreto correspondiente a la creación del Reglamento para enfrentar la crisis económica que dejó el coronavirus, declarada procedente por la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.** En fecha 12 de octubre de 2020, se recibió en la Secretaría del Ayuntamiento la iniciativa popular con proyecto de decreto para la creación del "Reglamento para Enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus", acompañada de un listado de firmas y copias de identificaciones oficiales de personas que designaron como representante común a Óscar Edmundo Aguayo Arredondo, regidor en funciones del Ayuntamiento de Guanajuato.

**SEGUNDO.** El 21 de octubre del mismo año, el Presidente Municipal, Licenciado Mario Alejandro Navarro Saldaña, mediante oficio DFE/346/2020, remitió al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato la iniciativa popular, a efecto de que la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto, dictaminara sobre su procedencia, en términos del artículo 26 y 27 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.

**TERCERO.** En fecha 06 de noviembre de 2020, la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en sesión extraordinaria, aprobó la resolución con clave CPCCGIEEG/003/2020, declarando procedente la iniciativa de mérito, en los términos siguientes:

**“PRIMERO.** Se declara la procedencia de la iniciativa popular solicitada mediante el escrito referido en el antecedente I, relativa a la expedición del *“Reglamento para enfrentar la crisis económica que dejó el coronavirus”*.

**SEGUNDO.** En observancia a lo previsto en el artículo 28 de la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato*, se ordena turnar la iniciativa popular al Ayuntamiento de Guanajuato para su estudio, en términos de la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*.

**TERCERO.** Notifíquese personalmente al representante común de las ciudadanas y ciudadanos que solicitaron la iniciativa popular y al Ayuntamiento de Guanajuato mediante oficio dirigido al Licenciado Mario Alejandro Navarro Saldaña, Presidente Municipal; con fundamento en los artículos 5 y 26 fracción IV de la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato*; 77 fracción IV de la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*; así como 406 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, de aplicación supletoria.

**CUARTO.** Se instruye a la secretaria de esta Comisión que, mediante oficio, remita copia certificada de esta resolución al Consejo General de este Instituto, para su conocimiento.” Sic.

**CUARTO.** En fecha 09 de noviembre de 2020, se notificó en la Secretaría Particular del Presidente Municipal, el oficio con clave y número CP/004/2020, signado por la Secretaria Técnica de la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Licenciada Bárbara Teresa Navarro García, por el que turna la iniciativa popular al Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato para su estudio, en términos de la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*.

**QUINTO.** En atención del acuerdo deliberado en la resolución de mérito, el Ayuntamiento de Guanajuato en su Sesión Ordinaria número 42, celebrada en fecha 13 de noviembre de 2020, específicamente en el punto número catorce del orden del día, dio cuenta de la iniciativa popular, turnada a la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos para su análisis y dictamen.

**SEXTO.** Consecuentemente, en fecha 19 de noviembre de 2020, se notificó en la oficina de Síndicos y Regidores el oficio DFE/398/2020, signado por el Doctor Héctor Enrique Corona León, Secretario del Ayuntamiento, mediante el cual turna la iniciativa popular con proyecto de decreto para la creación del *“Reglamento para Enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus”*, a esta Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos.

## CONSIDERACIONES

**PRIMERO.** Esta Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo previsto por el artículo 81 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, así como los artículos 28, 35, 39, 40 y 43 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato.

**SEGUNDO.** El artículo 115 constitucional reconoce al municipio como un ámbito u orden de gobierno, configurándolo, al lado de la federación y de las entidades federativas, como un conjunto de órganos con autonomía plena para el ejercicio del poder público. Específicamente, en lo referente a la potestad legislativa de los órdenes de gobierno, el constituyente permanente determinó establecer una distribución de competencias entre la federación, estados y municipios; reservando, en el caso de los últimos mencionados, la determinación de las bases generales al poder legislativo de las entidades federativas.

En tales condiciones, la fracción II del artículo en cita expresamente indica que los Ayuntamientos se encuentran *facultados para aprobar*, de acuerdo con la leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los estados, los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, las cuales tendrán por objeto organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Además, la competencia municipal expresada en las disposiciones constitucionales prevé la personalidad jurídica del municipio y su facultad para administrar y manejar libremente su hacienda, con la única restricción que no rebasar la distribución competencial expresada por el constituyente permanente en la Carta Magna y de respetar las bases y principios generales que al efecto señalen las legislaturas de las entidades federativas.

Junto a lo anterior, es importante destacar que la iniciativa de reglamento turnada a esta Comisión nace de un mecanismo de participación directa de la ciudadanía; a través de la categoría de iniciativa popular que prevé nuestra ley local de participación ciudadana. Se trata de un mecanismo instituido para lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones relevantes por parte de los órganos del Estado; en el caso, la capacidad de instar el aparato legislativo municipal a efecto de impulsar la creación de normas específicas.

No obstante, en el paradigma del estado constitucional de derecho, las normas que promulgue el municipio deberán de sujetarse en todo momento a los parámetros establecidos en la Constitución.

Sobre lo apuntado, es conveniente destacar la definición que de Constitución proporciona el filósofo y jurista Luigi Ferrajoli, quien señala que se pueden formular al menos dos nociones de Constitución, una de carácter estructural y otra de carácter axiológico.<sup>1</sup>

En relación con el carácter estructural, se precisa que la Constitución se encuentra en el vértice de la jerarquía de las normas. En cuanto a su carácter axiológico, se refiere a sus contenidos normativos, que vinculan forma y sustancia de la producción normativa y a la garantía del conjunto de derechos fundamentales que contiene.

En sentido semejante al carácter axiológico señalado por Ferrajoli; Riccardo Guastini<sup>2</sup> refiere una concepción moderna de Constitución, a la que le asigna una función organizativa de la sociedad civil (no solo de los poderes públicos), así como una función modeladora de las relaciones sociales. Para Guastini, la Constitución contiene un proyecto detallado de *sociedad justa* que favorece la aplicación directa de la Constitución por parte de los jueces (no así a las autoridades administrativas) al resolver cualquier controversia de la que conozcan.<sup>3</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) recoge en su texto normativo las características apuntadas. Así, en el artículo 133 constitucional indica su ubicación en el vértice de la jerarquía normativa; y, en el artículo 1º constitucional, se establecen los vínculos axiológicos para todos los poderes públicos, constreñidos al respeto y protección de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia que hayan sido suscritos por el Ejecutivo federal.

Por su parte, el artículo 135 de la CPEUM establece el procedimiento que debe seguirse para realizar reformas o adiciones al texto constitucional; para ello, se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de las cámaras de diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi (2016), *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*, 1. *Teoría del derecho*, ed. 2ª, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Juan Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel, Trotta, Madrid, página 813.

<sup>2</sup> Guastini, Riccardo (2010), *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, ed. 2ª, trad. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, UNAM/Trotta, Madrid, páginas 48 y 49.

<sup>3</sup> Como se ha referido, es difícil establecer un concepto de Constitución que satisfaga a todos. No obstante, baste lo dicho para distinguir algunas notas que caracterizan a ese tipo de normas según las concepciones más recientes de los Estados constitucionales.

Es de destacar que el poder que reforma la Constitución no lo constituyen los poderes que participan en el procedimiento de reforma o adición constitucional; sino que el procedimiento de modificación de las normas constitucionales es llevado a cabo por el denominado *poder constituyente permanente*.

El poder constituyente, explica Ferrajoli<sup>4</sup>, es una situación de grado no subordinado a ninguna otra, y que se imputa, junto con el acto que representa su ejercicio, a un sujeto constituyente. Por lo tanto, se trata de un poder no positivo (no producto de ningún acto) y de carácter originario.

En ese sentido, al no ser un poder equiparable a los poderes positivos del Estado, y por tanto no subordinado a ninguno de ellos; la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el procedimiento de reformas y adiciones al texto constitucional no es revisable en sede jurisdiccional.<sup>5</sup>

Corolario de lo señalado, dado el carácter supraordenado de la Constitución sobre todo poder público o privado; su contenido normativo no puede ser vulnerado o contradicho por ningún otro acto o norma, vinculando a todas las autoridades a su estricto cumplimiento en apego a su contenido axiológico y estructural.

Así pues, el contenido de las disposiciones constitucionales, y muy especialmente del artículo 115, es el parámetro de evaluación de las normas estatales en materia municipal, así como de las normas municipales que sean expedidas, o que se pretendan expedir, por el poder legislativo de las entidades federativas y los Ayuntamientos.

Las reflexiones previamente apuntadas son la base las consideraciones que sobre la iniciativa popular, objeto del presente dictamen, se hacen a continuación.

La iniciativa formulada a efecto de expedir el *Reglamento para Enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus*, llega al Ayuntamiento como consecuencia de un mecanismo de participación ciudadana contenido en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato; específicamente el contenido en el artículo 3, fracción I, denominado *Iniciativa Popular*.

Al respecto, los artículos 21 y 25 de la Ley en cita establecen que el objeto de la iniciativa popular, en el ámbito municipal, corresponde al derecho de los ciudadanos de presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento; es

---

<sup>4</sup> Ferrajoli, Luigi, *ibidem*, página 805.

<sup>5</sup> Véase: Tesis P./J. 39/2002, con número de registro 185941, Tomo XVI, Septiembre de 2002, página 1136, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta con el rubro: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL."

decir, se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos guanajuatenses puedan directamente instar al aparato legislativo municipal para que determine sobre una propuesta específica de expedición, reforma, adición, derogación o abrogación de reglamentos municipales.

En el caso, estamos en presencia de una propuesta de creación de un reglamento municipal, que se refiere a un conjunto de medidas tendentes a enfrentar una situación económica concreta con motivo de la pandemia generada por la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID19).

En ese contexto, y como se ha apuntado en los párrafos que anteceden, a efecto de determinar sobre la expedición de la iniciativa de Reglamento propuesta, debemos considerar los parámetros que rigen el actuar de todo poder público frente a los particulares.

### **Principio de legalidad**

El artículo 2º de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato contiene el principio de legalidad, el cual prevé que el poder público únicamente puede lo que la ley le permite, y los gobernados todo lo que la ley no les prohíba.

Así, la autoridad administrativa ejerce sus atribuciones en apego al contenido normativo de las leyes que las contienen a través de actos administrativos.

Un acto administrativo es toda declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública, en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos.<sup>6</sup>

Ahora bien, los actos administrativos también se pueden clasificar de la siguiente manera por los alcances de los efectos que producen:

1. Con efectos particulares y concretos: actos administrativos *stricto sensu*.
2. Con efectos generales: actos administrativos de carácter general o *reglamentos*.

Así, la primera distinción que se puede apuntar entre un acto administrativo en estricto sentido y un reglamento, radica precisamente en los efectos y alcances de su contenido; siendo de contenido concreto y subjetivo los primeros, y de contenido general, abstracto e impersonal los reglamentos.

Otra distinción a considerar es consecuencia directa del carácter general, abstracto e impersonal de los reglamentos; lo cual implica que éstos se refieren a situaciones de carácter más o menos permanente, que al prolongarse en el tiempo requieren de un desarrollo regulativo que permita a las autoridades aplicar las normas necesarias para cumplir con sus atribuciones y hacer frente a las diversas situaciones que requieran de su intervención.

---

<sup>6</sup> Pérez Dayán, Alberto (2016), *Teoría general del acto administrativo*, ed. 5ta, Porrúa, México, página 53.

En ese sentido, el expedir normas que regulen situaciones que no cumplan con las características apuntadas, deriva en vicios de las normas reglamentarias (tal es el caso de lo que la doctrina ha denominado *causismo*<sup>7</sup>); debiendo considerar que para la atención de situaciones no atendibles mediante normas reglamentarias pueden ser atendidas mediante la expedición de actos administrativos o actos de gobierno.

Junto a lo anterior, es importante apuntar que los reglamentos también se caracterizan por ser normas de carácter subordinado, de donde derivan dos consecuencias:

1. La primacía de la ley sobre el reglamento; y,
2. El principio de reserva de ley, que se refiere a que existen materias que no pueden regularse a través de la potestad reglamentaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido las características apuntadas en sus criterios hermenéuticos, para ejemplo es pertinente la cita de la jurisprudencia **P.J. 79/2009**, con número de registro 166655, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación con el rubro y texto siguientes:

**“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: **la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley.** Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: **el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.** El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia

---

<sup>7</sup> El *causismo* es un vicio normativo que surge en virtud de que en una norma se pretenden plasmar todos y cada uno de los supuestos que surjan o puedan surgir en la realidad social; por lo que se caracterizan por contener artículos que se refieren a casos particulares, con abundancia de supuestos, consecuencias y detalles, lejos de referirse a situaciones de carácter general, abstracto e impersonal (Véase: Rendón Huerta Barrera, Teresita (2014), *Teoría y técnica de la reglamentación municipal en México*, ed. 1a, Porrúa, México, página 96).

que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, **la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.** Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.” Sic.

Lo resaltado no es de origen.

En consideración de lo ya expuesto, la Doctora Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera ha señalado, en el caso específico del ámbito de gobierno municipal, que las características que ha de contener una norma reglamentaria municipal son las siguientes<sup>8</sup>:

- Es una estructura lógico-jurídica, de carácter normativo, emanada de un ayuntamiento, mediante la cual se establecen prescripciones generales para los gobernados, o se prevé ya se autorregulación interior del cuerpo edilicio o una estructura orgánica con sus respectivas atribuciones;
- Es una declaración general de voluntad libre de vicios, emanada de una autoridad competente de carácter obligatorio;
- Su ámbito espacial de validez es solo el territorio municipal;
- *Su contenido o ámbito material está determinado y limitado por la Constitución y por la ley;*
- Debe constar por escrito, observando los requisitos para su promulgación y publicación;
- Proyecta sus efectos sobre otros sujetos de derecho, es decir, sobre los gobernados, o los produce internamente, cuando rige sólo para el ayuntamiento o para los órganos de la administración;
- Su fin directo es regular situaciones jurídicas generales;

---

<sup>8</sup> Ibídem, página 16.

- Posee fuerza vinculante; y,
- *Debe acatar el principio de reserva de Ley.*<sup>9</sup>

Ahora bien, el proyecto de iniciativa del *Reglamento para Enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus*, establece en su capítulo primero, en el artículo 1, que el objeto de la creación de dicho cuerpo normativo es regular las políticas públicas que se implementarán para hacer frente a la crisis económica generada por el coronavirus.

Dado el contenido del objeto establecido en la propuesta de reglamento, ésta debe referirse a disposiciones reguladoras de situaciones jurídicas generales relativas a las políticas públicas que implemente, o pretenda implementar, el municipio, y que tengan como finalidad solventar las consecuencias económicas adversas que provocó la pandemia ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19); sin embargo, tras la revisión de los seis capítulos que conforman la extensión de la iniciativa de reglamento, no se encuentran normas relativas a la regulación de políticas públicas municipales, esto es, criterios generales que constituyan la base de su programación y ejecución.

Ahora bien, el contenido de las normas señaladas en el capítulo segundo, intitulado *Prohibiciones*, contiene una serie de disposiciones que van del artículo 3 al 9, y que se refieren a mandatos en sentido negativo dirigidos a las propias autoridades municipales para la realización de las siguientes actividades:

- a) Contratar deuda pública para realizar obras públicas;
- b) Concesión de bienes o servicios;
- c) Instalación de parquímetros;
- d) Erogación de recursos con motivo de los informes de gobierno;
- e) Adquisición de vehículos;
- f) Contratación de proyectos ejecutivos y de servicios que “no sean tangibles en forma material”;
- g) Erogación de recursos mayor a 250,000.00 (doscientos cincuenta mil 00/M.N.), sin la autorización del Ayuntamiento.

Sobre el particular, considerando que el Ayuntamiento tiene competencia constitucional y legal para administrar libremente su hacienda y controlar el gasto público municipal, y sin soslayar la autonomía del ámbito municipal de gobierno, debe considerarse el contenido del marco legal de la materia, en apego a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica del reglamento ante la ley.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pág. 49

Establecido lo anterior, es importante precisar lo siguiente:

I. El artículo tercero de la propuesta de reglamento indica que durante la vigencia del Reglamento no se podrá contratar deuda pública para la construcción de museos, estacionamientos y proyectos de obra pública, aún y cuando sea aprobado por el Congreso del Estado.

Al respecto, destaca que la atribución de los ayuntamientos de contratar deuda pública viene dada desde una disposición constitucional, en específico la contenida en el artículo 117, fracción VIII, que a la letra señala lo siguiente:

*“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*(...)*

*VIII. 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.*

*Sin perjuicio de lo anterior, **los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.**” Sic.*

Lo resaltado no es de origen.

De lo transcrito, es importante hacer énfasis en que la contratación de deuda pública por parte de los municipios se encuentra restringida a actividades específicas, a saber: que se destinen a

inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, conforme a las bases que se establezcan en la legislación que al respecto expidan las legislaturas estatales.

Consecuentemente, la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala que la contratación de deuda pública se encuentra supeditada a un procedimiento específico y a su aprobación por parte del Congreso del Estado.

Los artículos 3, fracción II, 4, 12, fracción III, 15, fracción III, 27 y 30 de la Ley en cita señalan lo siguiente:

**Artículo 3.** *La deuda pública y obligaciones reguladas por la presente Ley, podrán contraerse por los siguientes entes públicos:*

(...)

*II. El Municipio por conducto del Ayuntamiento;*

**“Artículo 4.** *Los entes públicos 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.*

**Artículo 12.** *El Congreso del Estado tiene las siguientes atribuciones:*

(...)

*III. Autorizar previo examen, las solicitudes para contraer deuda pública y obligaciones que presenten los entes públicos previstos en las fracciones II, III, IV y V del artículo 3 de esta Ley*

**Artículo 15.** *Los ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones:*

*I. Elaborar y aprobar sus programas financieros anuales dentro de sus presupuestos de egresos, que incluirán todas las operaciones de deuda pública y obligaciones a que se refiere esta Ley, remitiéndolos al Congreso del Estado para efectos de registro;*

(...)

*III. Aprobar, previa autorización del Congreso del Estado, la celebración de los contratos, convenios y demás actos relacionados con la gestión, obtención, operación y finiquito de su deuda pública y obligaciones autorizadas, así como la suscripción de los instrumentos legales, títulos de crédito, valores y demás documentación requerida para tales efectos, haciendo la notificación correspondiente al Congreso del Estado;*

(...)

*IX. Autorizar en el Presupuesto de Egresos las partidas destinadas al pago del servicio de la deuda y de obligaciones;*

**Artículo 27. La deuda pública y obligaciones que contraten los entes públicos así como las garantías que otorguen, deberán ceñirse a las autorizaciones efectuadas por el Congreso del Estado y aplicarse precisamente al fin establecido en el Decreto expedido para tal efecto. Cualquier modificación al destino del financiamiento u obligación autorizado así como a las demás especificaciones fijadas por el Congreso del Estado, requerirán la autorización de éste, salvo lo dispuesto por los artículos 16 y 36 de esta Ley.**

**Artículo 30. En la contratación de deuda pública y obligaciones, los entes públicos deberán mantener el equilibrio financiero y disponer de capacidad presupuestal suficiente para solventar dichos compromisos, sin demérito de los compromisos económicos de pago normales a su cargo.” Sic.**

En ese sentido, es dable arribar a la conclusión de que la contratación de deuda pública es una atribución constitucional y legal de los ayuntamientos, que se encuentra sometida a diversas limitantes y condicionantes, las cuales se encuentran contenidas en el propio texto constitucional, como en el texto de la Ley de Deuda Pública estatal.

En el caso del texto constitucional, se vincula directamente el destino de la contratación de la deuda para que se destine únicamente a inversiones públicas productivas y a refinanciamiento o reestructura.

En lo que se refiere a la Ley de Deuda Pública local, se advierte que se desprenden los siguientes límites y condiciones:

- a) Que la solicitud de contratación de deuda sea aprobada, previo análisis y estudio, por el Congreso del Estado;
- b) Que la deuda pública que se contrate se ciña a los términos en que fue aprobada por el Congreso del Estado;
- c) Que exista un equilibrio financiero en la cuenta pública municipal; y,
- d) Que el municipio tenga capacidad presupuestal para cumplir con las obligaciones que en materia de deuda pública contraiga.

Además, para tal efecto el Ayuntamiento deberá establecer en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente los programas financieros que contengan las operaciones de deuda pública, así como las partidas destinadas al pago de servicio de la deuda y obligaciones.

Es decir, conforme a la Ley que rige la materia de estudio, las disposiciones reglamentarias que puede generar el Ayuntamiento en relación con la contratación de la deuda pública corresponden de las obligaciones contraídas, las cuales estarán contenidas en el presupuesto de egresos.

En ese sentido, no existe atribución específica que permita al Ayuntamiento crear una disposición reglamentaria que establezca la prohibición de contratar deuda pública; pues tal acto jurídico se encuentra supeditado a la autorización que al respecto emita el Congreso del Estado, previo análisis y revisión de la solicitud que al efecto ingrese el órgano de gobierno municipal.

Lo anterior, sin ser óbice que corresponde al Ayuntamiento la determinación de ejercer su atribución constitucional de solicitar al Congreso del Estado la autorización para contratar deuda pública, lo cual será producto de un análisis que al respecto se realice en el seno de tal órgano de gobierno; de donde se deduce la inconstitucionalidad e ilegalidad de la propuesta del artículo en revisión, al establecer una prohibición para que el municipio haga uso de sus atribuciones constitucionalmente conferidas.

Esto es, determinar sobre la viabilidad de solicitar la autorización de contratar deuda pública es una decisión que deberá ser tomada por el Ayuntamiento, para lo cual podrá considerar las condiciones y la estabilidad de las finanzas municipales, por lo que tal decisión deberá ser materia de un análisis específico por parte del cabildo; prohibir desde una norma reglamentaria que el Ayuntamiento realice dicho procedimiento se extralimita de las disposiciones que al respecto se contienen en la Ley de Deuda Pública estatal, por lo que se incumple con el principio de subordinación jerárquica.

Lo anterior, también teniendo en cuenta que la decisión de no contratar deuda puede ser tomada por el propio órgano que emite un reglamento; no obstante, este instrumento normativo no resulta ser el idóneo para ello.

Lo conclusión a la que se arriba no se traduce en negar la necesidad de establecer medidas económicas que ayuden a los habitantes del municipio a enfrentar la crisis económica ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID19); pero la atención que al respecto se brinde no puede derivar de la obstaculización de las atribuciones constitucionales y legales que les corresponden a los municipios.

II. Por su parte, el artículo cuarto señala que durante la vigencia del reglamento propuesto no se podrán concesionar bienes y servicios a cargo del municipio.

Para esta cuestión deben tenerse presentes las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia de bienes y servicios a cargo del municipio.

Así, el artículo 115, fracciones II y III, de la Constitución Política Federal establece lo siguiente:

**“Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.”  
Sic.*

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato establece la bases para la concesión de bienes y servicios del municipio.

En relación con la concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes inmuebles del dominio público municipal son de especial relevancia los artículos 222 y 224 de la Ley en cita, que refieren lo siguiente:

**“Artículo 222.** *Los derechos sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles del dominio público municipal, se adquirirán mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas, las cuales no crean derechos reales sobre dichos inmuebles.*

**Artículo 224.** *Para el otorgamiento de las concesiones sobre inmuebles del dominio público municipal, así como su prórroga, se atenderá:*

- I. A la conveniencia de la explotación, uso o aprovechamiento del bien inmueble;*
- II. Al monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;*
- III. Al plazo de amortización de la inversión realizada;*
- IV. Al beneficio social y económico que signifique para el Municipio;*
- V. Al cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo y su procedimiento de evaluación; y*
- VI. A la reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.”  
Sic.*

Por lo que hace a la concesiones de los servicios públicos a cargo del municipio, destacan los numerales 182 y 184 de la Ley referida:

**“Artículo 182.** *Los ayuntamientos podrán otorgar concesiones para la prestación de los servicios públicos por acuerdo de la mayoría calificada.*

*No serán objeto de concesión, los servicios públicos considerados como áreas de seguridad pública.*

**Artículo 184.** *El otorgamiento de las concesiones municipales, se sujetará a las siguientes bases:*

- I) Acuerdo del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio público o la conveniencia de que lo preste un tercero;*

*II) Publicar la convocatoria en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de circulación en el Municipio, misma que deberá contener:*

- a) El objeto y duración de la concesión;*
- b) El centro de población donde vaya a prestarse el servicio público;*
- c) La autoridad municipal ante quien se deba presentar la solicitud correspondiente y el domicilio de la misma;*
- d) La fecha límite para la presentación de las solicitudes;*
- e) Los requisitos que deberán cumplir los interesados; y*
- f) Los demás que considere necesarios el Ayuntamiento.*

*III) Los interesados deberán formular la solicitud respectiva, cubriendo los siguientes requisitos:*

- a) Capacidad técnica, administrativa y financiera;*
- b) Acreditar la personalidad jurídica, tratándose de personas morales; y*
- c) Declaración bajo protesta de decir verdad, de no encontrarse en los supuestos del artículo 183 de esta Ley;*

*IV) Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio público, en los términos del títuloconcesión y de esta Ley.” Sic*

De lo anterior, se desprende que la Constitución Federal y la Ley Orgánica Municipal, de manera expresa establecen la prerrogativa a cargo de los Ayuntamientos, así como las bases para otorgar la concesión de un bien inmueble del dominio público municipal y de los servicios públicos a su cargo.

Además, debe tenerse en cuenta que el Municipio cuenta con la obligación de prestar los servicios públicos señalados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligación que no puede dejar de observarse aun y cuando se encuentre imposibilitado para cumplir con la prestación directa de tales servicios; por lo que la Ley permite concesionar el servicio público ante este supuesto, siendo así que en el artículo 184 de la Ley Orgánica Municipal, precisa que, el primer acto jurídico que debe dictarse para la eventual concesión de un servicio público consiste en el Acuerdo del Ayuntamiento que establezca la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio público o la conveniencia de que lo preste un tercero.

De manera similar, en el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal, establece los 6 supuestos jurídicos para otorgar la concesión de un bien inmueble de dominio público, supuestos que le brindan herramientas al Ayuntamiento para evaluar la posibilidad de concesionar un bien inmueble, el cual deberá brindar un beneficio social y económico significativo para el Municipio.

De lo anterior se puede concluir que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal con la facultad para determinar la conveniencia de otorgar la concesión, analizando la situación jurídica, financiera y técnica que al momento se presente; por ello, esta facultad al encontrarse de manera expresa en el texto constitucional y en las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, no puede limitarse por una norma reglamentaria, pues, como se ha anotado, las normas reglamentarias tienen por objeto desdoblarse el contenido de la Ley, con el objeto de que ésta sea ejecutada en los términos que prevé, pero nunca para que sea contradicha, al ser facultad exclusiva del legislador local establecer las bases de la reglamentación municipal sobre las atribuciones constitucionales que corresponden a los Ayuntamientos.

III. El artículo quinto de la iniciativa del reglamento materia del presente dictamen, refiere que durante su vigencia no podrán instalarse parquímetros.

Es importante recordar que, conforme al artículo 167, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal, los estacionamientos públicos constituyen un servicio público a cargo de los Ayuntamientos, por lo que constituye una obligación a cargo de la autoridad municipal establecer las normas reglamentarias en la materia conforme a las disposiciones que en materia de movilidad y tránsito ha expedido el Congreso del Estado.

La Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, establece en sus artículos 93 y 94 disposiciones concretas en relación con el servicio de estacionamiento público:

***“Artículo 93.** El servicio de estacionamiento público, prestado por una autoridad o un particular, tiene por finalidad la recepción, guarda y devolución de vehículos motorizados y no motorizados en los lugares debidamente autorizados y en los términos de los reglamentos respectivos.*

***Artículo 94.** La unidad administrativa de transporte y los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias y de conformidad con los resultados de los estudios en materia de movilidad y de accesibilidad universal que al respecto se realicen, y las disposiciones que para el efecto señale el reglamento respectivo, podrán establecer condiciones, limitantes y en su caso tarifas para el establecimiento y funcionamiento de estacionamientos públicos.” Sic.*

Por su parte, en relación con el Reglamento de Movilidad para el Municipio de Guanajuato, Gto., son de particular importancia sus artículos 215, 218, 219 y 239, que a la letra indican:

**“Artículo 215.-** Para el presente Reglamento se considera como estacionamiento de propiedad municipal a los predios o espacios públicos de destinados en forma parcial o total a la prestación del servicio público de estacionamiento de vehículos, administrados directamente por el municipio.

**Artículo 218.-** Para efecto de las autorizaciones, licencias, vigilancia y verificación de los establecimientos de estacionamiento público, distinto a la operación por Zonas de Parquímetros, la Dirección podrá emitir los lineamientos respectivos.

**Artículo 219.-** Los vehículos podrán usar de estacionamiento la vía pública siempre y cuando no obstruyan la circulación y cocheras, apegándose a los señalamientos y al presente Reglamento.

**Artículo 239.-** El uso, control, administración, operación, cobro, aprovechamiento y supervisión, del espacio público destinado al estacionamiento en vía pública, será a través de la instalación de parquímetros, por conducto de la Dirección, o bien, a través de terceros autorizados, mediante el otorgamiento de la concesión o instrumento jurídico previsto en la normatividad aplicable en los que se señalarán las obligaciones y derechos de las partes involucradas.” Sic.

De lo transcrito, destaca que nos encontramos en una situación análoga al de las propuestas contenidas en los artículos tercero y cuarto de la iniciativa en estudio, a saber: que la prohibición de instalar parquímetros excede el contenido de las disposiciones vigentes en la materia.

Es importante precisar que la Ley de Movilidad estatal establece la atribución de los ayuntamiento de establecer las condiciones, limitantes y tarifas para el establecimiento y funcionamiento de los estacionamientos públicos, lo cual además se realizará en apego a las disposiciones reglamentarias que en la materia haya dictado el municipio.

En relación con lo expuesto, el reglamento de movilidad municipal prevé que la prestación del servicio público de estacionamiento en la vía pública se hará en la modalidad de parquímetros, para lo cual se prevé la posibilidad de que su instalación se realice a través del otorgamiento de títulos concesión a favor de terceros.

En tales circunstancias, la norma propuesta en la iniciativa popular colisiona directamente con las normas que en la materia ya ha establecido el Ayuntamiento a través del Reglamento de Movilidad. Además, no debe perderse de vista que, conforme al artículo 94 de la Ley de Movilidad, la autorización de instalación de los parquímetros estará subordinada a los estudios que en materia de movilidad y de accesibilidad universal realicen las dependencias técnicas de la administración municipal.

Por tales motivos, se considera que la prohibición de la instalación de parquímetros rebasa el contenido normativo de la Ley de Movilidad, pues impide que el Ayuntamiento, previo a la determinación de instalar parquímetros, analice, discuta y apruebe los estudios técnicos que justifiquen la prestación del servicio público de estacionamientos en esa modalidad.

IV. El artículo sexto de la propuesta de reglamento, previene una prohibición para el Ayuntamiento a efecto de que realice erogaciones relacionadas con la presentación de los informes de gobierno.

Sobre este punto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 134, párrafo octavo, lo siguiente:

*“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”*  
Sic.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente señala en su artículo 242, punto 5:

*“5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”*  
Sic.

Además, el artículo 76, fracción I, inciso f) de Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que es una atribución del Ayuntamiento en materia de gobierno y régimen interior, aprobar anualmente el informe de estado que guarda la administración pública municipal, el cual deberá ser rendido por conducto del presidente municipal en sesión pública y solemne.

Lo anterior, en relación con los artículos 3 y 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, que establecen el contenido y alcances del derecho humano de acceso a la información previsto en el artículo sexto constitucional, en los siguientes términos:

**“Artículo 3.** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. La información que genere, obtenga, adquiera, transforme o posea cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad del Estado o los municipios será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se

*establezcan en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley.*

**Artículo 6.** *En la interpretación de esta Ley, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.” Sic.*

En ese sentido, nos encontramos ante dos disposiciones legales que se refieren a una obligación a cargo del Ayuntamiento de presentar un informe anual sobre el estado que guarda la administración municipal, así como al derecho humano de acceso a la información, el cual comprende la difusión y recepción de la información que genere, obtenga, adquiera, transforme o posea cualquier órgano del estado. En ese sentido, el derecho humano en referencia pertenece a la carga axiológica de la Constitución que se encuentra protegida por encontrarse en el vértice de la jerarquía normativa, y cuya observancia y respeto se traduce en una obligación a cargo del Estado; en el caso, una obligación a cargo del Ayuntamiento de difundir y entregar, bajo el principio de máxima publicidad, toda la información relativa al estado que guarda la administración municipal, y que corresponde al ejercicio de su atribución de presentar el informe anual de gobierno.

Consecuentemente, la propuesta de artículo en análisis evidencia su inconstitucionalidad al obstaculizar el disfrute del derecho humano de acceso a la información e impedir que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de presentar un informe anual de gobierno, bajo los parámetros de transparencia y rendición de cuentas que prevé la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local.

Por último, no sobra mencionar que, conforme a la Ley General de Procedimientos Electorales, el ejercicio de recursos públicos para la presentación del informe de gobierno, se encuentra limitado a una temporalidad específica y sin fines electorales.

V. Los artículos séptimo y octavo de la iniciativa popular refieren una prohibición para el Ayuntamiento para realizar adquisiciones de vehículos nuevos, así como de contratar proyectos ejecutivos y servicios que no sean tangibles de forma material.

Al respecto, es importante precisar que la materia de la prohibición se encuentra regulada por el Reglamento de Contrataciones Públicas del Municipio de Guanajuato, el cual desarrolla las disposiciones constitucionales y legales en relación con la libre administración de la hacienda municipal que corresponde al Ayuntamiento como ámbito de gobierno autónomo.

Se precisa que, conforme al Reglamento aludido, corresponde a un Comité de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, el desarrollar los procedimientos necesarios para la contratación de adquisiciones de bienes, así como la contratación de servicios.

A la letra, el artículo 8 de dicho Reglamento señala:

**“Artículo 8.** El Comité será responsable de llevar a cabo los procedimientos administrativos para la contratación de adquisiciones, enajenaciones o arrendamientos de bienes, así como para la contratación de los servicios que requieran, en los términos del presente Reglamento.” Sic.

Dicho Comité, conforme al artículo 9 del Reglamento, se encuentra integrado de la siguiente manera:

**“Artículo 9.** El Comité estará conformado por:

I. Un Presidente, cargo que recae en el Presidente Municipal; II. Un Secretario Técnico, que será el Coordinador General;

III. El Tesorero Municipal, que actuará como vocal;

IV. Un integrante del Ayuntamiento, por cada una de las diversas fuerzas políticas que lo integran, los cuales actuarán como vocales;

V. El titular de la Dirección;

VI. El titular del Órgano de Control Interno; y

VII. El titular de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Los miembros del comité tendrán derecho a voz y voto, excepto los mencionados en las fracciones V, VI y VII, los cuales tendrán sólo voz.”

Como se aprecia, corresponde a un órgano colegiado de la administración municipal llevar a cabo los procedimientos necesarios para la contratación de adquisiciones y de servicios, así como dictaminar sobre su procedencia, conforme al programa anual de adquisiciones contenido en el Presupuesto de Egresos, conforme al artículo 40 del propio reglamento de contrataciones públicas.

En ese sentido, la norma reglamentaria que se propone es de naturaleza presupuestaria, por lo que su viabilidad debe estudiarse conforme a los parámetros establecidos en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos, para la eventual modificación al Presupuesto de Egresos originalmente autorizado por el Ayuntamiento, conforme a las necesidades de los centros gestores de la administración municipal.

Lo anterior, en apego a lo señalado en los artículos 23, 26 párrafo tercero, 27 párrafo segundo, 29 párrafo segundo y 38 de la Ley Para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que a la letra indican:

**“Artículo 23.** Los presupuestos de egresos atenderán los objetivos y prioridades de los planes y programas, debiendo observar los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.

**Artículo 26. (...)**

*Para el caso de los Municipios, las Dependencias y Entidades enviarán sus anteproyectos de presupuesto a la Tesorería a más tardar el seis de septiembre.*

**Artículo 27. (...)**

*La Tesorería formulará el proyecto de presupuesto de egresos municipal, con base en los anteproyectos de presupuesto que le presenten las Dependencias y Entidades.*

**Artículo 29. (...)**

*En el presupuesto de egresos de los Municipios para el ejercicio fiscal correspondiente, se comprenderán las provisiones de gasto público del Ayuntamiento, las Dependencias y Entidades.*

**Artículo 38.** *Cualquier modificación al presupuesto de egresos municipal, se deberá realizar con las mismas formalidades que para su aprobación, remitiendo copia certificada al Congreso del Estado, para los efectos de su competencia." Sic.*

En esos términos, la norma propuesta contraviene con las disposiciones de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos local, y al mismo tiempo a las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento en la Sesión Extraordinaria número 13, celebrada el 22 de diciembre de 2020.

VI. El artículo 9 de la propuesta de reglamento, señala que no se podrán realizar erogaciones superiores a \$250,000.00 (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), sin que sean autorizadas previamente por el Ayuntamiento.

Sin embargo, en el mismo sentido que los artículos mencionados en el punto que anteceden, el gasto del recurso público por parte de las dependencias y entidades de la administración municipal se encuentra detalladamente señalado en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, el cual fue elaborado por la Tesorería Municipal con base en los anteproyectos que le fueron proporcionados por los órganos de la administración pública en consideración de las actividades y funciones que les corresponden por las atribuciones legales y reglamentarias que se les han conferido.

En ese sentido, el artículo propuesto podría impactar directamente en el ejercicio de las atribuciones conferidas a los órganos de la administración municipal, al imponer que cualquier gasto que requieran realizar y que sea superior a la cantidad descrita, tenga que ser aprobado por el Ayuntamiento.

A lo anterior, se suma que se trata de una sobrerregulación del tema, pues como se ha indicado, el gasto que pueden realizar las dependencias y entidades de la administración municipal ya

se encuentra autorizado para el ejercicio fiscal 2021, mediante la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021.

Así pues, la propuesta en cuestión contradice las normas presupuestales autorizadas por el Ayuntamiento, y constituye un potencial riesgo para obstaculizar el ejercicio de las atribuciones de los órganos de la administración municipal.

VII. Por otro lado, el artículo 10 de la iniciativa de mérito, el cual se encuentra dentro del capítulo llamado *Recaudación*, hace alusión a la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2021, a efecto de que no sean aumentados los montos de pago de *impuestos*; sin embargo, debe referirse que la propuesta de disposición ha quedado sin materia, toda vez que la iniciativa en cuestión ha sido aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión extraordinaria 11, celebrada el 28 de octubre de 2020, específicamente en el punto número 4 del orden del día.

En el mismo sentido, el Congreso del Estado ha expedido la Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato, mediante la expedición del decreto legislativo número 263, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 30 de diciembre de 2020, número 261, año CVII, Tomo CLVIII.

VIII. En lo que hace al artículo 11, contenido dentro del capítulo denominado *Reestructuración Gubernamental*, y que se refiere a la extinción de diversas dependencias y entidades de la administración municipal, siendo las siguientes:

- a) Dirección de la Función Edilicia;
- b) Dirección de Gobierno;
- c) Dirección de Archivo Municipal;
- d) Dirección de Atención Ciudadana;
- e) Unidad de Innovación y Políticas Públicas; y,
- f) Instituto Municipal de Planeación.

Al respecto, cabe precisar que la organización de la administración pública municipal es una atribución del Ayuntamiento, que tiene por objeto dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre los órganos que conforman el gobierno municipal, con el objeto de alcanzar sus objetivos y cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales. No obstante, si bien la iniciativa en estudio refiere que las actividades que desempeñan las áreas descritas serán absorbidas por otras dependencias de la

administración centralizada, también impone la restricción de que se contrate nuevo personal para atender las nuevas atribuciones conferidas.

Luego entonces, la desaparición de dependencias y entidades contenida en el artículo en estudio no prevé una distribución adecuada y objetiva de las actividades que desempeñan a efecto de que sean desarrolladas por otras áreas de la administración municipal; además, podría generar una carga financiera no prevista dentro del Presupuesto de Egresos autorizado para el ejercicio 2021, al traer como consecuencia el inminente despido del personal adscrito a dichas áreas, abriendo la posibilidad de que los trabajadores de dichas dependencias ejerzan diversas acciones legales en contra del municipio por despidos injustificados; ocasionando el eventual pago de indemnizaciones a cargo del erario municipal, generando consecuencias económicas adversas y contrarias al objetivo de la iniciativa propuesta.

Aunado a ello, es importante recordar que la reglamentación municipal deberá sujetarse a las bases y principios generales de las leyes que en materia municipal expida el Congreso del Estado de Guanajuato, en estricto acatamiento del artículo 115 constitucional y en apego al principio de subordinación jerárquica.

En tales circunstancias, se debe precisar que el Instituto de Planeación es un organismo descentralizado de la administración municipal, cuya creación y regulación se encuentra estipulada desde el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato y la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

En efecto, el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal dispone la creación de Sistema de Planeación Municipal, el cual se encuentra integrado por una estructura de coordinación y de participación; en relación con la primera, se prevé expresamente la existencia de un órgano de la administración municipal en materia de planeación, que en el caso lo constituye el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN). Paralelamente, los artículos 32, fracción III, y 36 del Código Territorial, estipulan que las disposiciones en la materia serán ejercidas en el ámbito municipal por la unidad administrativa en materia de planeación.

Por su parte, la Ley de Archivos del Estado de Guanajuato establece una obligación a cargo de los municipios de administrar, organizar y conservar de manera homogénea, bajo los estándares y principios en materia archivística, los documentos de archivo que produzcan, reciban, obtengan, adquieran, transformen o posean de acuerdo con el ejercicio de sus facultades, competencias, atribuciones o funciones.

Para el cumplimiento de dicha obligación, en su artículo 28 estipula expresamente la existencia de un área coordinadora en materia archivística, precisando que el titular de esa área deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del

sujeto obligado y deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y en la Ley General de Archivos.

En ese orden de ideas, a la ambigua precisión en la distribución de actividades y las eventuales cargas financieras no previstas en el Presupuesto de Egresos, se suma también su ilegalidad, al prever la desaparición de unidades administrativas cuya creación es encomendada desde la normatividad estatal.

Por último, es importante referir que la materia del artículo en cuestión ya se encuentra regulada por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Guanajuato, por lo que su modificación deberá corresponder a una iniciativa de reforma a dicho cuerpo reglamentario, mas no mediante la creación de un disposición que contravenga el contenido de aquellas disposiciones.

IX. El artículo 12 de la iniciativa presentada señala que el ahorro generado con motivo de las prohibiciones y la extinción de diversas dependencias y entidades de la administración municipal, se utilizará para entregar una cantidad de 1,500.00 (mil quinientos pesos 00/M.N.) a los jefes de familia del municipio, el cual será entregado en dos ocasiones durante la vigencia de dichas disposiciones.

Como se apuntó previamente, el gasto que pretenda erogar cualquier autoridad de la administración municipal deberá estar previamente establecido en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021. En el caso, a afecto de que se pueda entregar la cantidad referida en los términos del artículo en revisión, es necesario que se realice una modificación al Presupuesto de Egresos, en apego a las disposiciones de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Es específico, al contenido de sus artículos 23, 26 párrafo tercero, 27 párrafo segundo, 29 párrafo segundo y 38, que a la letra indican:

*“Artículo 23. Los presupuestos de egresos atenderán los objetivos y prioridades de los planes y programas, debiendo observar los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.*

**Artículo 26. (...)**

*Para el caso de los Municipios, las Dependencias y Entidades enviarán sus anteproyectos de presupuesto a la Tesorería a más tardar el seis de septiembre.*

**Artículo 27. (...)**

*La Tesorería formulará el proyecto de presupuesto de egresos municipal, con base en los anteproyectos de presupuesto que le presenten las Dependencias y Entidades.*

**Artículo 29. (...)**

*En el presupuesto de egresos de los Municipios para el ejercicio fiscal correspondiente, se comprenderán las provisiones de gasto público del Ayuntamiento, las Dependencias y Entidades.*

**Artículo 38.** *Cualquier modificación al presupuesto de egresos municipal, se deberá realizar con las mismas formalidades que para su aprobación, remitiendo copia certificada al Congreso del Estado, para los efectos de su competencia.” Sic.*

X. El artículo propuesto en el numeral 13, establece que durante el periodo de vigencia de Reglamento, no se podrá aumentar el costo del servicio de transporte público, así como la obligación de reestablecer las paradas del transporte público a como se encontraban a inicios de 2018.

En lo que se refiere al aumento de las tarifas por la prestación del servicio de transporte público, es importante tener presente el contenido de las disposiciones reglamentarias establecidas sobre el particular en el Reglamento de Concesiones para el Municipio de Guanajuato, Gto., en específico de los artículos 7, 11, 56 y 61:

**“Artículo 7. (...)** *el Ayuntamiento tendrá las siguientes atribuciones:*

(...)

X. *Otorgar concesiones, así como la aprobación de tarifas y contraprestaciones, siempre y cuando no contravenga lo estipulado en la Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato y otras disposiciones hacendarias o de disciplina financiera.*

**Artículo 11.-** *Le corresponde a la Tesorería Municipal:*

(...)

IV. *Revisar y validar las tarifas que deberán cobrarse por la prestación del servicio público concesionado, de conformidad con los dictámenes técnicos que al efecto realicen las Dependencias del área o rubro en el cual se pretende realizar una concesión o bien definir el monto de la contraprestación;*

**Artículo 56.-** *Son derechos de los concesionarios:*

(...)

IV. *Cobrar las tarifas autorizadas por la prestación del servicio otorgado, así como las cantidades adicionales que en su caso se establezcan en el título de concesión;*

V. *Solicitar actualización de la tarifa o en su caso de la contraprestación;*

VI. Proponer al municipio los montos y actualizaciones de tarifas.

**Artículo 61.-** Las Dependencias de la administración municipal y/o los concesionarios podrán solicitar la revisión de las tarifas o contraprestaciones, cuando consideren que no se garantiza el equilibrio financiero para la eficaz prestación de los servicios públicos concesionados.” Sic.

Como se advierte, la materia de la prohibición señalada en la primera parte del artículo 13 de la iniciativa en estudio, corresponde a un procedimiento reglado por el Reglamento de Concesiones para el Municipio de Guanajuato.

Es relevante hacer notar que la aprobación de las tarifas corresponde al Ayuntamiento, previo estudio y dictamen técnico por parte de las dependencias de la administración municipal; la cuales, además, podrán solicitar la revisión de las tarifas cuando haya razones para considerar que con la tarifa vigente no se garantiza el equilibrio financiero para la eficaz prestación del servicio concesionado.

Por otro lado, los concesionarios cuentan a su vez con la prerrogativa de proponer al Ayuntamiento la actualización de las tarifas que cobran por la prestación de los servicios.

En ese orden de ideas, la propuesta concreta del artículo en cuestión viene a constituir una prohibición innecesaria, toda vez que la actualización de las tarifas por la prestación del servicio de transporte público se encuentra regulada de manera detallada, y sujeta a los estudios técnicos y financieros que las justifiquen.

Por otro lado, establecer dicha prohibición podrían incidir en una eventual prestación ineficaz de los servicios concesionados, al obstaculizar la posibilidad de establecer incrementos tarifarios que impacten en dicho rubro.

Ahora bien, en lo que hace a la obligación de reestablecer las paradas de autobuses a como se encontraban a principios de 2018, debe mencionarse que tal disposición no corresponde a la naturaleza de una norma reglamentaria; en efecto, se adelantó al inicio del presente estudio que las normas reglamentarias tienen como característica principal desarrollar el contenido de las leyes, haciendo viable su ejecución.

Sin embargo, la decisión de establecer las paradas de autobuses en determinadas ubicaciones no corresponde al desarrollo de una norma establecida en la Ley, sino que consiste en un acto de gobierno cuya atribución se encuentra delegada al Director de Movilidad y Transporte Municipal por disposición del artículo 66, fracción XIII, del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Guanajuato, Gto.

XI. Por lo que toca al contenido de la propuesta enmarcada en el numeral 14 de la iniciativa de reglamento, el cual señala un descuento del 50% de las cuotas y tarifas que regularmente se cobran a los comerciantes fijos, semifijos y ambulantes del municipio.

Al respecto, destaca que el contenido de dicha propuesta ha quedado sin materia, toda que vez ha sido superado por el Acuerdo dado en la sesión extraordinaria número 14 del Ayuntamiento, por el que se determinó aprobar la condonación del cien por ciento de los créditos derivados de las obligaciones hacendarias que se causen durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo y hasta el 30 de junio del 2021, a aquellas personas que lo soliciten conforme al mismo precepto y que se encuentren dentro de los supuestos de las Disposiciones Administrativas en Materia de Ingresos para el Municipio de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2021, en los artículos: 2, 4 fracción IX en sus numerales 1, 7, 8 y del 9 sus incisos b y c; así como el artículo 6 fracciones VI, VII, VIII, IX, XI, XIII, XVIII y XIX.

Con dicho acuerdo, el Gobierno Municipal beneficia directamente a los locatarios fijos de los mercados de Hidalgo, Embajadoras, Gavira y de la Ex estación del Ferrocarril; a los locales de la Presa de la Olla, de la Explanada de la Ex estación del Ferrocarril, del Museo de las Momias, de las Casetas y de las Bodegas ubicadas en los Mercados de Hidalgo y Embajadoras; y a los comerciantes fijos, semifijos y ambulantes, así como eventuales fijos y semifijos, por uso y aprovechamiento de la vía pública, por lo que debe considerarse que el objetivo perseguido por la norma propuesta se encuentra actualmente satisfecho por la autoridad municipal.

XII. Por último, en lo que hace al contenido del artículo 15 referente a la obligación de emitir un plan de reactivación económica tomando en cuenta a la ciudadanía bajo los principios de gobierno abierto y participación ciudadana, debe señalarse que dicho artículo no constituye una norma reglamentaria, al no referirse al desarrollo del contenido normativo de una ley en específico, por no existir disposición legal alguna que constriña al Ayuntamiento a la expedición de planes con tales características; lo cual no significa que no se puedan generar acciones afirmativas que impulsen la reactivación económica de la ciudad. Sin embargo, tal determinación no puede ser producto de una disposición contenida en un reglamento.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración del Pleno del Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato el siguiente

## **ACUERDO**

**PRIMERO.** La Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos es competente para emitir el presente dictamen, en términos de los expuesto en el considerando primero.



**SEGUNDO.** Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa popular del Reglamento para Enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus, con base en lo expuesto en el considerando segundo.

**TERCERO.** Notifíquese personalmente el sentido del presente acuerdo al representante común de las ciudadanas y ciudadanos que presentaron la Iniciativa popular con Proyecto de Reglamento para enfrentar la Crisis Económica que dejó el Coronavirus.

Así lo dictaminaron los integrantes de la Comisión de Gobierno y Asuntos Legislativos del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Guanajuato, que estuvieron presentes, siendo las ---- del día 14 de enero del 2021, firmado de conformidad los que en la misma intervinieron.

**MTRO. JOSÉ LUIS VEGA GODÍNEZ**  
**PRESIDENTE**

**LIC. CECILIA PÖHLS COVARRUBIAS**  
**VOCAL**

**LIC. ANA BERTHA MELO HERNÁNDEZ**  
**SECRETARIA**

**LIC. VIRGINIA HERNÁNDEZ MARÍN**  
**VOCAL**

**CP. ALEJANDRO GARCÍA SÁNCHEZ**  
**VOCAL**