

Dependencia:	Consejería Jurídica
Depto.	Dirección General de Legislación
Sección:	
Oficio Núm.	CJ/DGL/0654/2015
Expedientes	DGL/0117/2015-A-CJ DGL/0118/2015-D-CJ DGL/0120/2015-ID-CJ

"2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN"

**SALVADOR SANDOVAL PALAZUELOS  
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN  
ESTATAL DE MEJORA REGULATORIA  
PRESENTE**



Por instrucciones de Consejero Jurídico M. en D. Juan Jesús Salazar Núñez, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; 38, fracciones XII y XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, así como los artículos 10, fracciones, XI y XVI, 11, fracciones XVIII, XIX, XX y XXI, y 17, fracciones I, IV, VIII y XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica; le solicito respetuosamente lo siguiente:

En términos de lo dispuesto por el artículo **49 de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Morelos**, que señala que para promover la congruencia del marco regulatorio estatal y municipal y que los beneficios de las nuevas regulaciones sean superiores a sus costos, **las Dependencias y Entidades que pretendan emitir Anteproyectos, los deberán presentar a la Comisión y a la Unidad Municipal, respectivamente acompañados de la Manifestación respectiva**. Por tal motivo me permito remitirle en forma impresa adjunta al presente oficio, así como en versión electrónica remitida al correo electrónico [eduardo.breton@morelos.gob.mx](mailto:eduardo.breton@morelos.gob.mx), los siguientes proyectos:

1. "ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y SE INTEGRA EL CONSEJO DE INFORMACIÓN CLASIFICADA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA";
2. "DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE Y REGULA LA COMISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS", y
3. "INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS".

A efecto de que sí así lo considera procedente, se sirva otorgar con **carácter de urgente la exención a que hace referencia el artículo 51 de la Ley de Mejora**

Dependencia:	Consejería Jurídica
Depto.	Dirección General de Legislación
Sección:	
Oficio Núm.	CJ/DGL/0654/2015
Expedientes	DGL/0117/2015-A-CJ DGL/0118/2015-D-CJ DGL/0120/2015-ID-CJ

“2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN”

**Regulatoria para el Estado de Morelos**, en virtud de que se estima que dichos proyectos no implican costo de cumplimiento para los particulares.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**



**M. EN D. JOSÉ ANUAR GONZÁLEZ CIANCI PÉREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LEGISLACIÓN**  
**DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA**

C.c.p.- M. en D. Juan Jesús Salazar Núñez.- Consejero Jurídico.- Para su superior conocimiento.  
Lic. Yolanda Gutiérrez Neri.- Subconsejera.- Mismo fin.  
Expediente/ Minutario  
JJSN/YGN/ABRL/JAGCP/ebcc



**MORELOS**  
PODER EJECUTIVO

"2015, AÑO DEL GENERALÍSIMO JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN"

Casa Morelos; a 14 de mayo de 2015

**DIP. LUCÍA VIRGINIA MEZA GUZMÁN**  
**PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LII LEGISLATURA**  
**DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS**  
**P R E S E N T E**

En ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 42, fracción I, y 70, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y con base en la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad.<sup>1</sup>

Dicha administración es considerada como la segunda tarea importante del poder público, en la que tiene lugar la ejecución de leyes, la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas.<sup>2</sup>

Ahora bien, para la doctrina, la administración pública se establece en dos regímenes, la centralización y la descentralización administrativas, destacando que el primero de ellos se encuentra en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización, se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública. El segundo de ellos, también conocido como régimen paraestatal, se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central, limitadas facultades de vigilancia, se sitúa fuera del

<sup>1</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Las formas de Organización Administrativa Federal*, Revista de Administración Pública, Antología Conmemorativa 1955-2005, año 2006, p. 172. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/31/pr/pr22.pdf>, veintiocho de enero de 2014, 2:22 pm.

<sup>2</sup> *Idem*.



campo de la acción del poder central, pero mantiene con éste las estrictas relaciones de control.<sup>3</sup>

Así pues, los organismos o entidades pertenecientes a la administración paraestatal son unidades que auxilian al Titular del Poder Ejecutivo en la realización de las actividades económicas que prevé como áreas estratégicas o áreas prioritarias.

Dichas entidades paraestatales auxilian al Ejecutivo Federal o Local en la consecución de los objetivos de los Planes Nacional o Estatal de Desarrollo y sus programas, en tanto producen y brindan bienes y servicios a precios sociales reducidos, atienden áreas prioritarias y permiten al sector público intervenir en forma directa en la prestación de diversos servicios públicos.<sup>4</sup>

En ese orden, se consideran como entidades paraestatales a los organismos públicos descentralizados (en adelante OPD), los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Por lo que respecta a los OPD, son sólo entes instrumentales o auxiliares del Ejecutivo, esto es, son instrumentos de actuación en manos de este último, para la gestión de actividades administrativas de la misma naturaleza de las que ejerce aquél y que se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, dentro de un marco de control administrativo severo.<sup>5</sup>

Dichos OPD son creados por ley o decreto del legislativo, en los que se determina su objeto y órgano supremo, tienen la libertad de desarrollar sus objetivos por los cuales fueron creados de manera autónoma, acorde con los planes, objetivos y metas que deban alcanzar a corto y largo plazo, de manera que respondan a una administración eficiente y eficaz.

Su objeto se ubica en la amplia gama de actividades de la administración pública, es discrecionalmente determinado en el instrumento jurídico que crea al OPD y,

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>4</sup> MONSERRIT ORTIZ, Sergio, *Las entidades paraestatales aspectos jurídicos*, México, Porrúa, 2008, pp. 64- 65.

<sup>5</sup> NAVA NEGRETE, Justo, *Organismos Públicos Descentralizados*, México, Porrúa, 2011, p. 46.



por lo general, guarda relación con la esfera de competencia de los órganos centrales.<sup>6</sup>

Ahora bien, la autonomía de gestión con la que cuentan los OPD es un principio de carácter operativo que consiste en la facultad que tienen los órganos de gobierno y los directores generales de las entidades paraestatales para tomar aquellas decisiones inherentes a la administración y la operación enfocadas al cumplimiento de sus objetivos y demás metas señaladas en los programas correspondientes.<sup>7</sup>

Así pues, los OPD se encuentran sometidos a ciertas actividades de control y vigilancia que la administración pública central ejerce a través del órgano de gobierno, el titular o Director General y el órgano de vigilancia, todos los cuales son denominados, por la doctrina, como mecanismo de control.<sup>8</sup>

El primero de ellos, constituye el vínculo con la administración pública central, además de que intervienen en su control las dependencias globalizadoras, coordinadoras y aquellas otras que tengan relación con su objeto social. Con ello, se pretende que exista agilidad en el funcionamiento propio de cada entidad, según sus circunstancias particulares, sin que se afecte su autonomía de gestión,<sup>9</sup> en ese orden, se encuentra debidamente facultado para tomar las decisiones relativas a la función por el cual se crea dicho OPD.

Dicho órgano de gobierno tiene facultades de establecer las bases esenciales de la estructura del organismo auxiliar así como sus modificaciones, asimismo están facultados para establecer las directrices generales y fijar las prioridades que se deberán ajustar el OPD, entre otras atribuciones que de forma muy general fija los criterios para el buen desempeño del ente público. Cabe destacar que se encuentran en su mayoría integrado por personas titulares de las secretaría o dependencias de la administración central y, en su minoría, por personas del sector privado, asimismo la suplencia del Gobernador del Estado, de presidir

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>7</sup> MONSERRIT ORTIZ, Sergio, *Las entidades paraestatales aspectos jurídicos*, México, Porrúa, 2008, p. 146.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 172

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 148



dicho órgano de gobierno es realizada por la persona titular de la Dependencia o Secretaría de la administración central coordinadora de sector.

Es menester señalar, que desde el año 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los OPD desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del Titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado Poder en sentido amplio.<sup>10</sup>

En el estado de Morelos, el control sobre los OPD se ejerce en los términos previstos por los artículos 46, 53 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5030, de fecha veintiocho de septiembre de 2012, en el sentido que los secretarios de despacho a cuyo cargo esté la coordinación de los sectores, fijarán las directrices para el desarrollo de los organismos auxiliares asignados a su sector; además, coordinarán la planeación, programación y presupuestación de los mismos, para lo cual atenderá al presupuesto autorizado, y deberán vigilar su operación y evaluarán, en su oportunidad, los resultados de las labores encomendadas a dichos organismos auxiliares.

La citada Ley Orgánica señala también, en sus artículos 50 y 53, que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparán por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de ellas, en relación a la esfera de competencia que determinen las leyes respectivas de las secretarías y dependencias que las coordinarán. Estarán sectorizadas a éstas, mediante el acuerdo de sectorización que expida el Titular del Poder el Ejecutivo. La coordinación comprenderá las actividades de planeación, programación, presupuestación y autorización de transferencias, así como el conocimiento de la operación y los resultados de gestión.

Los acuerdos de sectorización de los OPD son instrumentos jurídicos emitidos directamente por el Poder Ejecutivo, los cuales tienen como finalidad sectorizar a

<sup>10</sup> [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2; Pág. 731, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO.



la entidad pública a alguna secretaría o dependencia del Poder Ejecutivo, a efecto de que sean estas quienes supervisen el funcionamiento y desarrollo de las actividades encomendadas en su ley o decreto de creación.

Asimismo, como se ha apuntado con anterioridad, la persona Titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de agrupar por sectores definidos a los OPD a las secretarías o dependencias que por afinidad de la materia sean competente para la supervisión y desarrollo.

Ahora bien, las Juntas de Gobierno, o sus equivalentes, son el máximo órgano de dichos entes públicos, y se encuentran debidamente facultados para tomar las decisiones relativas a la función para la cual se crea dicho OPD.

En ese orden de ideas, la Ley Orgánica referida señala en su artículo 65 las atribuciones que competen y que son no delegables de los órganos de gobierno.

Destacándose, que el órgano de gobierno tiene atribuciones para designar y cambiar a propuesta del titular o director general a los funcionarios de mandos medios, aprobar sus sueldos y prestaciones, en armonía con el catálogo de puestos y tabulador de salarios aprobado por las Secretarías de Hacienda y de Administración del Poder Ejecutivo Estatal, y las demás establecidas en sus Estatutos, así como concederles las licencias que procedan.

Ahora bien, por cuanto a la participación en la autonomía de gestión, de los Directores Generales o titulares de los OPD, considerado como el segundo mecanismo de control, se resalta que ésta radica en la administración y representación legal que ejercen del OPD, quienes son designados, por lo general, por el Titular del Poder Ejecutivo, un vez que se cumplan ciertos requisitos, teniendo como atribuciones aquellas previstas en el instrumento de creación del OPD.

Por su parte, el tercer mecanismo tiene como finalidad controlar la forma en que los objetivos del OPD sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; debiendo atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilar la implantación de las medidas



correctivas a que hubiere lugar. Está integrado por un comisario público, constituyendo el órgano de vigilancia y evaluación de la operación de las entidades paraestatales.<sup>11</sup>

Es menester reiterar que los OPD, desde el momento de su creación o descentralización, hasta la disolución o desincorporación de los mismos, se encuentran estrechamente ligados a las secretarías o dependencias de la administración central, a efecto de cumplir fehacientemente y eficazmente su objeto por el cual subsisten, precisamente porque como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éstos forman parte, aunque en sentido amplio, del Poder Ejecutivo.

Así las cosas, siendo que la Consejería Jurídica es la Dependencia encargada de la rectoría en la atención y despacho de asuntos que implican la defensoría jurídica de los intereses del Poder Ejecutivo Estatal, así como la vigilancia de la legalidad y constitucionalidad de sus actos, Dependencia cuya organización y funcionamiento ha sido objeto de modificaciones, a recientes fechas debido a la reestructura que se está llevando a cabo al interior de la Administración Pública Central a fin de lograr más con menos.

Dicha transformación se ha dado para consolidar a esa Dependencia como la encargada de ejercer liderazgo sobre el trabajo realizado por cada una de las diversas Secretarías y Dependencias de la Administración Pública Central, sentando las bases, políticas y lineamientos que las mismas están obligadas a seguir, para el correcto trámite y resolución de los asuntos, garantizando la unidad del criterio jurídico, así como la mejor defensa de los intereses del Poder Ejecutivo; liderazgo que también debe ejercerse respecto de las Entidades de la Administración Pública Descentralizada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, específicamente en su artículo 38, fracciones VII, VIII, X, XII y XV, contempla a la Consejería Jurídica como un auxiliar en el cumplimiento de las funciones del Titular del Poder Ejecutivo Estatal, otorgándole entre sus atribuciones, esencialmente, las de representar y constituirse en su asesor jurídico en todos los

<sup>11</sup> MONSERRIT ORTIZ, Sergio, *Las entidades paraestatales aspectos jurídicos*, México, Porrúa, 2008, p. 174.





actos en que aquel sea parte, así como el procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las Secretarías, Dependencias y Entidades, debiendo emitir los lineamientos para tal efecto, con la finalidad de que todos los actos administrativos emanados del Ejecutivo, se encuentren dentro del ámbito de constitucionalidad y legalidad que debe imperar en los mismos; también se encuentra facultada para prestar consejo jurídico, emitir opinión y resolver las consultas que en materia jurídica le sean planteadas por el Titular del Poder Ejecutivo, por las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como para analizar, dar opinión y, en su caso, validar y sancionar con su firma todos los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas de carácter normativo que las Secretarías, Dependencias y Entidades sometan a consideración del Titular del Poder Ejecutivo y participar, junto con las demás Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

Por su parte, el artículo 46 de la propia Ley Orgánica, dispone que las entidades de la Administración Pública Paraestatal son organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y conducirán sus actividades en forma programada y con sujeción a las disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo, a su decreto o ley de creación, a los programas sectoriales correspondientes, así como a las políticas y lineamientos de coordinación de la secretaría o dependencia a la cual estén sectorizadas. Dichos organismos auxiliares están obligados a cumplir con los lineamientos presupuestales que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda, aplicando los catálogos y tabuladores de la administración pública central establecidos en el Presupuesto de Egresos del Estado.

En este orden, considerando, como ya se expuso, que los OPD forman parte, aunque en sentido amplio, del Poder Ejecutivo Estatal, es que resulta imprescindible la necesidad de reformar el citado artículo 46, a fin de incluir a la Consejería Jurídica como otra más de las Secretarías y Dependencias que tienen a su cargo el ejercicio de los medios de control sobre las entidades paraestatales, en los términos expuestos. De ahí la elaboración de la presente iniciativa y su presentación ante el Congreso Local.



Finalmente, debe decirse que el Gobierno de la Visión Morelos ha establecido los mecanismos necesarios para salvaguardar los intereses del Estado y que las funciones y acciones del Poder Ejecutivo cumplan con lo dispuesto por la Constitución Federal, Estatal y demás leyes aplicables, lo que se refleja en el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018, publicado el veintisiete de marzo de 2013, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5080, instrumento que en el Quinto Eje Rector denominado "MORELOS TRANSPARENTE Y CON DEMOCRACIA PARTICIPATIVA", establece como uno de los objetivos estratégicos de la actual administración, fortalecer las políticas y lineamientos para mejorar la emisión de asesoría y opiniones jurídicas aprovechando la plataforma del Gobierno en Red, así como unificar criterios jurídicos en la representación y asesoría del Poder Ejecutivo Estatal.

Por lo expuesto y fundado; tengo a bien someter a esa Soberanía la siguiente:

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se **reforma** el artículo 46 en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, para quedar como sigue:

Artículo 46.- Las entidades de la administración pública paraestatal son organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y conducirán sus actividades en forma programada y con sujeción a las disposiciones del Plan Estatal de Desarrollo, a su decreto o ley de creación, a los programas sectoriales correspondientes, así como a las políticas y lineamientos de coordinación de la secretaría o dependencia a la cual estén sectorizadas.

Son entidades u organismos auxiliares los organismos públicos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas de participación estatal mayoritaria, creados con la finalidad de apoyar al Ejecutivo estatal en la realización de sus atribuciones o atención a las áreas de desarrollo prioritario.

Los organismos auxiliares deberán observar, cumplir y hacer cumplir los criterios y lineamientos jurídicos que disponga la Consejería Jurídica; asimismo, están obligados a cumplir con los lineamientos presupuestales que para tal

*Primer de  
Comedor  
Roberto del  
mitro. Ambar.*

de →

efecto establezcan las ~~Secretarías~~ Administración, de Hacienda y de la Contraloría, todas del Poder Ejecutivo Estatal. Aplicando, según el caso, los lineamientos presupuestales, los catálogos y tabuladores de la administración pública central establecidos en el Presupuesto de Egresos del Estado, y los instrumentos reglamentarios respectivos.

La inobservancia de lo previsto en el presente artículo y de las demás disposiciones que de él emanen, será motivo de responsabilidad administrativa y sancionada en términos de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de proceder conforme a los ordenamientos que correspondan cuando el hecho u omisión pudieran considerarse ilícitos.

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

**PRIMERA.** Remítase el presente Decreto al Gobernador Constitucional del Estado, para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, incisos a), b) y c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**SEGUNDA.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del estado de Morelos.

**TERCERA.** Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Sin otro particular por el momento, reitero mi consideración distinguida.

**ATENTAMENTE**  
**EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL**  
**DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS**

**GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU**