



Oficio: SGA/1647/2015

Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativas de Ley.

Guanajuato, Capital, 18 de junio de 2015

Diputado Alfonso Guadalupe Ruiz Chico

Presidente de las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales del honorable Congreso del Estado de Guanajuato

Presente.



CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
LXII LEGISLATURA
SECRETARÍA GENERAL

18 JUN. 2015

Doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, me dirijo a usted para enviarle un cordial y afectuoso saludo, y a su vez en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 fracción X, de la *Ley Orgánica de este Órgano Jurisdiccional*, para exponer lo siguiente:

En cumplimiento a la petición realizada mediante oficio circular número 290, los integrantes del Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica a las iniciativas de *Ley Superior de Fiscalización del Estado de Guanajuato* y *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*, a efecto de reformar las fracciones V y VI del artículo 20 y adicionar una fracción VIII al artículo 20 y un último párrafo al artículo 22, formuladas por los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del honorable Congreso del Estado, la cual es remitida a través de este medio, esperando que sea de gran apoyo para la consecución de los fines perseguidos por las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Con tal motivo, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente,



Doctor Arturo Lara Martínez

Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

C.c.p.-

✓ Archivo y minutorio.



OPINIÓN JURÍDICA

Guanajuato, Guanajuato, 18 dieciocho de junio de 2015 dos mil quince.

MARCO LEGAL

ÚNICO. *Atribución para emitir opiniones jurídicas.* El Pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción X del artículo 16 de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, está facultado para emitir opinión jurídica respecto de ordenamientos o proyectos que a iniciativa del Ejecutivo o del Congreso del Estado sean considerados para efectos de Ley.

En atención a lo anterior, el Pleno por conducto del Presidente de este órgano de justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica acerca de las iniciativas formuladas por los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, respecto de la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato y Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*, mediante la cual se *reforman las fracciones V y VI del artículo 20 y se adiciona una fracción VIII al artículo 20 y un último párrafo al artículo 22.*

Precisando que los comentarios que integran la presente opinión es en función de los alcances y efectos que se pretende dar a las iniciativas, se ajustarán en primer término a la propuesta de iniciativa de *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato* y concluirán con el análisis a la iniciativa de *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.*

Estos pronunciamientos no implican vinculación a criterio alguno por parte de este órgano jurisdiccional.



ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de la solicitud para opinión jurídica. Con fecha 5 cinco de junio de 2015 dos mil quince, se tuvo por recibido en la Presidencia de éste Tribunal, el oficio circular número 290, mediante el cual las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales del honorable Congreso del Estado de Guanajuato, solicitan opinión jurídica de este Tribunal respecto del estudio y dictamen de las iniciativas de *Ley Superior de Fiscalización del Estado de Guanajuato*, así como de reforma a la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios*.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. En esa misma fecha, con fundamento en el artículo 18 fracción V de la *Ley Orgánica del Tribunal*, se turnó la petición referida a la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de justicia, para los efectos conducentes.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Como punto general del orden del día de la sesión ordinaria número 22 veintidós, celebrada el 10 diez de junio del año en curso, se dio vista al Pleno del Tribunal, quién determinó remitir un tanto de la misma a los Magistrados que lo integran, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 18, fracción X de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*.

En consecuencia, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los titulares de cada una de las Salas unitarias de éste órgano de justicia, se conformó la presente *opinión jurídica*, en los términos que más adelante se detallan.



INICIATIVA DE LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Antes de adentrarnos al contenido de la opinión jurídica, es preciso señalar que el 27 veintisiete de mayo de 2015 dos mil quince, se publicó el decreto número 223 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reforman los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 109, 113, 114 y 126; se adicionan los artículos 73, 79, 108 y 116, 122; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción.

Con estas reformas, el estado mexicano ha emprendido un proceso de transformación en materia de combate a la corrupción y promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en todos sus ámbitos. Este proceso requiere de un marco jurídico propio que le dé certeza y fundamento en su actuar.

Igualmente se busca que la Auditoría Superior del Estado se convierta en una entidad promotora de la transparencia, eficiencia y mejora del uso y destino de los recursos públicos y una muestra de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades que se deriven.

A su vez, con los ajustes que se proponen en términos de la función de fiscalización queremos resaltar el sentido proactivo de la actuación fiscalizadora que refiere a la simplificación de los procesos administrativos y la obtención oportuna de información para prevenir supuestos y llevar a cabo una fiscalización más eficaz.

En esa virtud, se destacan a continuación las reformas que en materia de fiscalización se ocupa dicho decreto, siendo estas las siguientes:



- Facultad de revisión durante el ejercicio fiscal (“auditoría en tiempo real”) y sobre actos realizados en ejercicios fiscales anteriores, se eliminan principios de anualidad y posterioridad;
- Mayor plazo para que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice la Cuenta Pública;
- Mayor oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría;
- Ampliación de las materias objeto de fiscalización;
- Promoción de responsabilidades; y,
- Fiscalización de fideicomisos.

Por lo que atendiendo a lo anterior, se sugiere por parte de este Pleno, realizar las adecuaciones necesarias que importen a la presente iniciativa de *Ley Superior de Fiscalización* con motivo de dichas reformas, pues de aprobarse por parte de ésta legislatura en los términos en que se plantea, en un breve tiempo existiría de nueva cuenta la imperiosa necesidad de adecuar sus preceptos normativos a lo que señala la *Ley Suprema*, pues lo que se pretende con estas modificaciones es que dicha Ley sea acorde en todo sentido con el propósito del legislador federal y a su vez, contribuya con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Cabe señalar, que en el artículo cuarto transitorio del decreto ya referido, quedó establecido que las legislaturas de los estados deberán, en el ámbito de sus competencias, expedir leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales. El plazo para la expedición de estas lo será de conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio, de un año a partir de la entrada en vigencia de dicho decreto.



Así mismo, en su artículo transitorio quinto señala que las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116 fracción V y 122 Base Quinta, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el transitorio segundo de dicho decreto.

Finalmente, aún y cuando nos encontramos en presencia de una *vacatio legis* para que ésta Legislatura pueda expedir leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, a efecto de contribuir con el Sistema Nacional Anticorrupción; se procederá a emitir opinión jurídica la cual se realiza en el orden expuesto en dicho documento.

- I. Se sugiere establecer en el **artículo 5**, relativo al Glosario de la Ley, la denominación completa de los lineamientos, manuales y guías descritos en el artículo 6, como disposiciones complementarias, con la finalidad de que no quede lugar a duda en el lector, sobre la denominación precisa de dichas disposiciones; por ejemplo:

Reglamento: Reglamento de la Ley Superior de Fiscalización.

- II. En el **artículo 7**, referente a los principios rectores de la función de fiscalización, se considera necesario realizar una adecuación en cuanto a dichos principios, pues de los artículos 79, párrafo segundo y 116, fracción II, párrafo quinto, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*¹, respectivamente, se desprende lo siguiente:

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.***

¹ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.



*“...Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de **legalidad, imparcialidad y confiabilidad...**”*

De la lectura de dichos párrafos, se desprende que fueron eliminados los principios de **anualidad y posterioridad**, conforme a los cuales se desarrollará la función de fiscalización, resultando necesario que esta iniciativa de Ley, se ajuste al marco Constitucional; para lo cual se propone la siguiente redacción:

***Artículo 7.** La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de objetividad, definitividad, confiabilidad, imparcialidad, independencia, transparencia, legalidad y profesionalismo.*

- III.** Se sugiere en los **artículos 8, 9, 10 y 61** se eliminen las frases “sin perjuicio del principio de anualidad”, “sin sujeción a los principios de anualidad y posteridad”, “sin perjuicio del principio de anualidad” y “sin sujeción a los principios de anualidad y posteridad” respectivamente, al haber sido eliminados dichos principios, de aquellos conforme a los cuales se desarrollará la función de fiscalización. Lo anterior, acorde a lo dispuesto por los artículos 79, párrafo segundo y 116, fracción II, párrafo quinto, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*².
- IV.** En el **Capítulo Tercero**, titulado “Denuncia de Investigación de Situación Excepcional”, se recomienda establecer lo que se debe entender por “Situaciones Excepcionales”, con la finalidad de aportar mayores elementos al denunciante sobre los supuestos en los cuales se presumirán presuntas irregularidades en el manejo, aplicación o custodia irregular de los recursos públicos; para ello a

² Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.



continuación se transcribe el artículo 42 de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*³, que señala:

Artículo 42.- *Se entenderá por situaciones excepcionales aquellos casos en los cuales, de la denuncia que al efecto se presente, se deduzca alguna de las circunstancias siguientes:*

- I. Un daño patrimonial que afecte la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;*
 - II. Posibles actos de corrupción;*
 - III. Desvío flagrante de recursos hacia fines distintos a los que están autorizados;*
 - IV. La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía;*
 - V. El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad,*
 - VI. El desabasto de productos de primera necesidad.*
- V.** Respecto de los **artículos 31 y 32**, en los cuales se establece que para las notificaciones, visitas, inspecciones y verificaciones, así como la fiscalización a particulares, serán aplicables los procedimientos que para ese efecto establezca el Reglamento de la Ley de Fiscalización Superior; se precisa que dada la trascendencia de las reglas procesales para la protección y respeto a los derechos fundamentales de seguridad jurídica -tanto de servidores públicos como de particulares-, se propone que las previsiones que normen los procedimientos de fiscalización, se regulen expresamente en la propia Ley de Fiscalización Superior, pues las normas de procedimiento aplicables pasarían de estar sustentadas en el Código Fiscal Estatal -como así lo señala la Ley de Fiscalización vigente en sus artículos 26-A y 38-, a contenerse en una norma reglamentaria.

³ Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2010.



VI. En relación con los **artículos 42 y 43** relativo al requerimiento que realizará la Auditoría Superior, con motivo de la denuncia de una situación excepcional, se recomienda adherirse a lo dispuesto por el artículo 79, fracción I, párrafo cuarto, de nuestra *Carta Magna*; pues dicho dispositivo ya no consigna la posibilidad de requerir al sujeto fiscalizado un informe al respecto, ya que señala que previa autorización de su Titular, la Auditoría podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso al sujeto fiscalizado y este deberá proporcionar la información que se le solicite para su revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma.

VII. En el **artículo 51**, fracción III, a consideración de este Pleno se sugiere se atienda con mayor precisión el señalamiento que se hace del domicilio para recibir notificaciones, pues de la interpretación de dicha fracción, se entiende que puede ser en cualquier lugar del estado e incluso de residencia del sujeto obligado, por lo que para no caer en incertidumbre jurídica, se propone establecer la siguiente redacción:

III. Nombre el recurrente, así como el domicilio y en su caso la persona o personas que autorice para recibir notificaciones en el lugar de residencia de la Auditoría.

Así mismo en el párrafo tercero de dicho artículo, se considera necesario reconsiderar la advertencia de que el recurso se tendrá por no interpuesto cuando no se cumplan con los requisitos en la fracción III, pues al no señalar domicilio para recibir notificaciones en la sede de la autoridad, lo procedente sería que las notificaciones fueran realizadas por lista, fijadas en los estrados de las instalaciones de la Auditoría Superior.



- VIII.** Como otra causal de improcedencia de las multas, se recomienda adicionar al **artículo 77**, el cumplimiento que se realice en forma espontánea con lo requerido, con la salvedad de que se realice antes de la notificación de la multa.

INICIATIVA DE LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS

En términos generales, se comparten las reflexiones expresadas en la exposición de motivos de los iniciantes, pues la transparencia como principio fundamental de la fiscalización y de la rendición de cuentas, es imprescindible para salvaguardar el patrimonio y hacienda pública de los entes sujetos a fiscalización; por lo que este Tribunal considera pertinente que se lleven a cabo las reformas y adiciones a la iniciativa de Ley, a fin de establecer nuevas medidas de combate a la corrupción, que garanticen el buen manejo y destino de los recursos públicos y con ello, fortalecer el sistema de rendición de cuentas en nuestro estado y el apego a los principios de legalidad y probidad por parte de los servidores públicos.