



Oficio: SGA/684/2016

Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativa.
Guanajuato, Capital, 26 de febrero de 2016

Diputado Ricardo Torres Origel
Presidente de la Comisión de Gobernación y
Puntos Constitucionales del Congreso del
Estado de Guanajuato
Presente.



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 24, los integrantes del Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica a la iniciativa de reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción, formulada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, la cual es remitida a través de este medio esperando que sea de gran apoyo para la consecución de los fines perseguidos por esa Comisión 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



C.c.p.-
✓ Archivo y minutarlo.

POR LA LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD.

Cantarranas No.6, Zona Centro C.P. 36000. Guanajuato, Gto.
Tel. 01 (473) 732 1525 www.tcagto.gob.mx



Guanajuato, Guanajuato, 23 veintitrés de febrero de 2016 dos mil dieciséis.

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 a iniciativas y proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado.

ANTECEDENTES

PRIMERO. **Recepción de la solicitud para opinión jurídica.** Con fecha 22 veintidós de enero de 2016 dos mil dieciséis, se tuvo por recibido en la Presidencia de este Tribunal, el oficio circular número 24, mediante el cual la **Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales** del honorable Congreso del Estado de Guanajuato, solicita opinión jurídica de éste órgano de justicia respecto de la iniciativa formulada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, para reformar y adicionar diversos artículos en la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, en materia de implementación del Sistema Estatal Anticorrupción.

SEGUNDO. **Despacho de la correspondencia del Tribunal.** El 25 veinticinco de enero del año en curso, en términos de lo dispuesto por el artículo 18 fracción V de la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, se turnó la petición referida a la Secretaría General de Acuerdos de dicho órgano jurisdiccional, para los efectos conducentes.

TERCERO. **Vista al Pleno del Tribunal.** Posteriormente, como asunto general del orden del día de la sesión ordinaria número 4, celebrada el 27 veintisiete de enero de 2016 dos mil dieciséis, se dio vista al Pleno del Tribunal, donde se determinó entregar una copia de la iniciativa a los Magistrados que lo integran, para efecto de que emitieran sus comentarios y observaciones, para posteriormente generar una propuesta única de opinión jurídica con base en lo previsto por el artículo 18, fracción X de la *Ley Orgánica del Tribunal* y remitirla oportunamente al Congreso del Estado.



En atención a lo anterior, el honorable Pleno por conducto del Presidente de éste Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica a la iniciativa formulada por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, a efecto de reformar los artículos 12, fracción III, la denominación de la Sección Tercera, del Capítulo Tercero, del Título Quinto, para quedar como «DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA»; 63, fracción XXI y 82; se modifica la denominación del Título Noveno para quedar como «DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS PARTICULARES, PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS Y DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN»; el Capítulo Único del Título Noveno pasa a ser Capítulo Primero denominado «DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS PARTICULARES»; 124 y el contenido de los artículos vigentes del 124 al 130, pasan a ser los artículos 133 al 147, y se adiciona un cuarto párrafo al Apartado A del artículo 14; un segundo, tercero y cuarto párrafos a la fracción XIV del artículo 63; un Capítulo Segundo al Título Noveno denominado «DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN», de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*.

OPINIÓN JURÍDICA

Antes de adentrarnos al contenido de la opinión jurídica, es preciso señalar que la presente iniciativa de reforma y adición de diversos artículos a la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, se emite con la intención de armonizar y dar cumplimiento a las atribuciones legislativas del Congreso de nuestro estado, con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 veintisiete de mayo de 2015 dos mil quince, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción.

Como parte de esas atribuciones legislativas, en el artículo cuarto transitorio del mencionado decreto, quedó establecido que el Congreso de nuestro estado deberá en el ámbito de sus respectivas 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.



De lo que se desprende que a partir de la entrada en vigor del decreto ya referido (27 de mayo de 2015), el Congreso de la Unión cuenta con el término de un año a cumplirse el 27 veintisiete de mayo de 2016 dos mil dieciséis, para expedir las leyes generales que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; la que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 constitucional; la que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones; y finalmente, aquella que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Así como que a partir de la entrada en vigor de las leyes generales, las legislaturas de los estados dentro de los ciento ochenta días siguientes, deberán expedir sus leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes a que haya lugar.

Se resalta lo anterior, porque el referido decreto en sus transitorios segundo y cuarto es claro en establecer una *vacatio legis*, que a consideración de este órgano que represento es con la finalidad de que esta legislatura pueda conocer a mayor detalle el contenido de las leyes que conformaran el Sistema Nacional Anticorrupción, antes de que adquiera su fuerza legal obligatoria, pues no puede perderse de vista que el objetivo de dicho Sistema es precisamente coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

Por lo que, aún y cuando la *Constitución Política local*, sienta las bases que por mandato constitucional se han establecido, se reitera necesario esperar a que se expidan las leyes generales ya señaladas con anterioridad y que conformarán el Sistema Nacional Anticorrupción, para que hasta entonces, este Congreso realice las adecuaciones normativas correspondientes que contribuyan y armonicen con el fin que se pretende; pues una vez emitidas las leyes generales (27 de mayo de 2016) se contaría con el tiempo suficiente para el estudio e interpretación de su contenido (180 días) a grado tal que permitiría a esta Legislatura retomar elementos de ley que puedan trascender al plano constitucional local.



Ahora bien, en primer término, se procederá a realizar observaciones sobre algunos artículos que no fueron materia de reforma en la presente iniciativa, pero que a consideración del órgano que represento podrían influir en la misma; para posteriormente adentrarnos a su contenido.

PRIMERO. Es preciso señalar, que con las reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de combate a la corrupción¹, se introdujeron nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación para realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá solicitar y revisar de manera casuística y concreta información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.

Con ese motivo se reforma el artículo 79 constitucional, eliminándose los principios de anualidad y posterioridad, para quedar establecido que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de *legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad*.

Así mismo, la reforma al artículo 116 constitucional también consistió en la eliminación de los mismos principios, estableciéndose que 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, así como que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de **legalidad, imparcialidad y confiabilidad**.

En ese sentido, si bien es cierto que con motivo de la reciente reforma a la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*², los principios de anualidad y posteridad, ya no forman parte de la función fiscalizadora, cierto también resulta que contempla algunos otros distintos a los consagrados por el artículo 116 constitucional para las legislaturas de los estados; por lo que a fin de ajustarnos al marco constitucional se recomienda una reforma al artículo 66, primer párrafo de nuestra *Constitución Política Local*, en la que se señale que la función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de **Legalidad, imparcialidad y confiabilidad**.

¹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

² Decreto número 63, de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia de fiscalización, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado número 204, de 22 de diciembre de 2015.



SEGUNDO. Por otra parte, el artículo 126 de nuestra *Constitución Política Local*, también implica materia de reforma, al referir en su cuerpo normativo lo siguiente:

Artículo 126. *Los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los miembros del Consejo del Poder Judicial, los titulares de las dependencias que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los miembros de los Ayuntamientos y los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser juzgados por delitos intencionales del orden común que merezcan penas privativas de libertad, pero para ello es necesario que, previamente el Congreso del Estado, erigido en Jurado de Procedencia, lo declare así por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.*

De tal manera que, al cambiar la denominación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a Tribunal de Justicia Administrativa, materia de la presente iniciativa de reforma, es evidente que en dicho artículo también se debe establecer la nueva denominación del Tribunal de Justicia Administrativa.

Precisado lo anterior, nos adentraremos al contenido de la iniciativa, continuando con el orden de inicio de la opinión jurídica.

TERCERO. En el Periódico Oficial de Gobierno del Estado número 204, segunda parte, de fecha 22 veintidós de diciembre de 2015 dos mil quince, se publicó el decreto número 63, de la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, en materia de fiscalización, por resaltar la que nos interesa, la modificación de la denominación del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, por el de **Auditoría Superior del Estado de Guanajuato**.

Por ello, aún y cuando la presente iniciativa materia de opinión jurídica, data del mes de noviembre de 2015 dos mil quince, resulta necesario realizar las adecuaciones necesarias a los artículos 124, fracción II, párrafo segundo y tercero, y fracción III, último párrafo, y 132, fracción I, para que en cuerpo se sustituya la denominación Órgano de Fiscalización Superior por el de Auditoría Superior del Estado.

CUARTO. En el artículo 63, fracción XIV, párrafo segundo, se señala que el Estado y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, solo cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su financiamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo “mejores condiciones de mercado”; sin embargo dicho párrafo es omiso en señalar como se determinarán o en su defecto la disposición normativa que dará la pauta a



seguir, para buscar las “mejores condiciones de mercado” para el Estado y los Municipios.

QUINTO. En atención a que la reforma constitucional tiene como objetivo central el combatir la impunidad en el servicio público y en consecuencia los iniciantes proponen adicionar en el artículo 124 fracción II, donde a párrafo quinto se dispone en esencia, que los entes públicos estatales y municipales, contarán con órganos internos de control, que tendrán en su ámbito de competencia tanto las facultades que determine la disposición secundaria, para prevenir, corregir e investigar actos y omisiones que puedan constituir las responsabilidades administrativas, así como para sancionar aquellas distintas a la del Tribunal de Justicia.

En ese mismo tenor, la *Ley de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y de sus Municipios*, establece en el último párrafo de la fracción III del artículo 12, la hipótesis legal que regula cuándo habrá conflicto de intereses en el servicio público.

Luego entonces, se considera pertinente **agregar como facultad competencial** de los entes públicos estatales y municipales a través de sus órganos de control, la posibilidad de que **puedan determinar el conflicto de interés, con motivo de consulta por parte de servidores públicos**, o por denuncia realizada por particulares, así como de oficio por el propio órgano de control, lo anterior, en atención a que la actual Ley de Responsabilidades Administrativas no señala como facultad establecida en Ley, que los órganos de control puedan realizarlo a través de declaración formal.

De incluirse esta postura, se contribuye constitucionalmente a la prevención e incluso detección de circunstancias que podrían ser propias de sanción administrativa o de hechos de corrupción.

SEXTO. En el mismo artículo 124, en su fracción III, párrafo segundo, se establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia respecto de las conductas a las que se refiere este artículo, sin embargo, no señala ante quien podrá formular dicha denuncia, razón por la cual, si en el ámbito Federal la denuncia se presentará ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el ámbito estatal por analogía lo debería ser ante el Congreso de nuestro Estado; proponiéndose a fin de lograr esa armonización la siguiente redacción:

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de los elementos de prueba, **podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado** respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo, conforme lo señale la Ley...*

Asimismo, con el objeto de no crear incertidumbre jurídica en el lector resulta necesario se



establezca también de manera puntual, cuál será la Ley que establezca el procedimiento y/o los requisitos necesarios que en su defecto, se requieran para la presentación de la denuncia a que se hace alusión en este artículo.

SÉPTIMO. Asimismo, en el artículo 132, fracción II, además de llevar implícito la forma de integración y designación del Comité de Participación Ciudadana, se sugiere establecer la leyenda de que contará con las atribuciones que establezca la Ley, así como señalar la denominación de la disposición a la que se refiere, a fin de no dejar lugar a duda de cuáles serán las funciones que desempeñará y donde se encontrarán reguladas, pues no puede pasar desapercibido que en este mismo artículo en su fracción III, si se describen las atribuciones del Comité Coordinador. Razón por la cual se propone la siguiente redacción:

*II. El comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. **Contará con las atribuciones que establezca la Ley... y serán designados en los términos que disponga la misma.***