

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **11 de mayo de 2022.**

En seguimiento a la iniciativa con proyecto de decreto, por el cual se propone **la expedición de la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado de Guanajuato**, se señala lo siguiente:

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior, los comentarios que integran el presente documento solo constituyen la opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 27 de abril de 2022, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el proemio del presente– en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con fundamento en el artículo 27 fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal, por parte de la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de Justicia, se listó como asunto general la petición referida en el punto que antecede para los efectos conducentes.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 17, celebrada el 4 de mayo de la presente anualidad, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, y se remitió un tanto de la Iniciativa 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 27 fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal; en consecuencia se conformó la actual ***opinión jurídica***.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 18, celebrada el 11 de mayo de 2022, el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la iniciativa de **expedición de la Ley del Patrimonio**

Inmobiliario del Estado de Guanajuato, y que en lo esencial hace referencia a los argumentos que a continuación se exponen:

-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA-

En cuanto a la propuesta de reforma, en lo general:

Respecto al sustento constitucional, conforme al primer párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”.

En este sentido, la doctrina tiende a inclinarse a la consideración del término “nación” como referencia al Estado Mexicano y no en un sentido técnico y con una connotación sociológica como se puede llegar a interpretar que hace referencia el constituyente. En tanto, el Estado Mexicano como sujeto de derechos y obligaciones, es el único a quien puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas. Fundamentando el derecho de la nación para imponer diversas clasificaciones a la propiedad, todo ello, conforme dicta el interés público.

Sin embargo, se desprende que el objeto de la iniciativa es regular el patrimonio estatal, y no únicamente como sinónimo del gobierno del

estado o administración pública, que corresponde al Poder Ejecutivo, sino al ente compuesto por sus 3 órdenes de gobierno y los organismos autónomos, los cuales no pasa desapercibido que anterior a la presente iniciativa, en la vigente Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado, no se encontraban como sujetos de ley a los poderes judicial, legislativo ni los organismos autónomos, sino únicamente como destinatarios de las asignaciones del ejecutivo y como obligados a llevar su propio registro.

Es por ello que se considera necesario revisar la connotación de Estado en la diversidad de artículos que fueron intocados y trasladados a la presente iniciativa, a efecto de evitar imprecisiones.

Acosta Romero define el patrimonio del Estado como “el conjunto de elementos materiales, tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos” (Citado por Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa en el segundo curso del Compendio de Derecho Administrativo tercera edición, editorial Porrúa en la página 53.)

El patrimonio del Estado está integrado por los siguientes elementos: la parte activa y la parte pasiva. La parte activa está compuesta por los bienes inmuebles de los cuales el Estado es titular de forma directa — ya sea por conducto de la federación o indirectamente, a través de los estados de la federación, municipios,

organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria—, los derechos que le reportan la titularidad de los bienes mencionados, los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir por vías de derecho público y privado y el conjunto de bienes de carácter inmaterial o incorpóreo y los derechos que éstos le reportan. Mientras que la parte pasiva está conformada por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario y que está representada por la deuda pública.

En cuanto a la clasificación de los mismos, bienes de dominio público es una de las formas en las cuales se divide el patrimonio del Estado. Otro tipo de bienes lo constituyen los que la doctrina administrativa denomina como bienes de dominio privado, los cuales no regula la Ley General de Bienes Nacionales de 2004, debido principalmente a que acorde a dicho ordenamiento, únicamente se reconoce la existencia del régimen de dominio público como el único régimen jurídico a que deben someterse los bienes inmuebles nacionales. Dentro del ámbito federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal. Mientras que en la Ley General de Bienes Nacionales se regulan las atribuciones de los poderes legislativo y judicial en relación con la administración de los bienes. Por lo que hace al ámbito estatal, la Constitución Política del Estado de Guanajuato en su artículo 77 a través del cual regula las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, establece entre las mismas:

XVII. Ejercer actos de dominio sobre los bienes inmuebles de dominio privado pertenecientes al Estado, previa autorización del Congreso o de la

Diputación Permanente, en su caso, rindiéndole informe del uso que se hiciera de dicha autorización;

En lo concerniente al Congreso del Estado, en el artículo 63 correspondiente a las facultades de dicho órgano se establece lo siguiente:

XVI. Autorizar al Ejecutivo del Estado para que ejerza cualquier acto de dominio de los bienes inmuebles del dominio privado del Estado, fijando en cada caso las condiciones a que deben sujetarse. Esta facultad la tendrá, en su caso la Diputación Permanente.

XVII. Desafectar los bienes destinados a un servicio público o los de uso común del Estado.

Mientras tanto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo regula las atribuciones de las Secretarías de Finanzas, Inversión y Administración; Infraestructura, Conectividad y Movilidad, Desarrollo Social y Humano y Educación relativo a la administración del patrimonio del Estado de Guanajuato entre otras atribuciones correlacionadas.

Es por lo anterior que, a reserva de los comentarios en lo particular, la presente iniciativa se considera viable.

En cuanto a la propuesta de reforma, en lo particular:

Respecto del artículo 3 de la iniciativa, mismo que se refiere al glosario, al definir en la fracción V lo que se debe entender por *Destino*, omite la posibilidad de que los organismos autónomos por disposición constitucional puedan ser destinatarios de los bienes inmuebles del

dominio público o privado.

Lo anterior contrasta con la posibilidad legal que establece el mismo texto de la iniciativa, pues la misma establece en la fracción I, del artículo 30, que los sujetos de la Ley pueden ser destinatarios, mientras que el artículo 2 considera entre los sujetos de la Ley a los organismos autónomos, y finalmente la fracción X, del artículo 3, dispone que son organismos autónomos aquellos que por disposición constitucional o legal tienen ese carácter.

Además de lo anterior, no se puede olvidar que los otros poderes u organismos autónomos tienen patrimonio propio, y son sujetos de la presente iniciativa, como señala el propio artículo 2. Por ende, también pueden acordar que un bien inmueble, que se encuentra en su patrimonio, sea utilizado por alguna de sus unidades administrativas.

Así pues, respetuosamente se sugiere que la fracción V del artículo 3 establezca:

[...]

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley. Se entenderá por:

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. **Destino:** Acto administrativo por medio del cual **los sujetos de esta Ley, en el ámbito de su estructura y sus competencias,** acuerdan que un bien inmueble del dominio público o privado del Estado, sea

utilizado por los otros poderes del Estado, así como por las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la administración pública estatal y los organismos autónomos por **disposición constitucional o por disposición legal**;

O en su caso:

X. **Destino:** (...), así como por las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la administración pública estatal y los organismos autónomos;

Por otro lado, diversidad de artículos (Artículos 25, 50, 52, 63) hablan de que el Poder Ejecutivo del Estado puede acordar, decidir, registrar, etc., sobre el patrimonio estatal, sin embargo, no se puede olvidar que la presente iniciativa también regula a otros sujetos, como los otros poderes del Estado u organismos autónomos, que tienen patrimonio propio y sus atribuciones definidas en el artículo 9. Bajo esa línea discursiva, debería reflejarse en la ley que ellos también pueden adquirir, destinar, donar o conceder el uso de los inmuebles de su propiedad y no únicamente el poder ejecutivo.

Para mejor comprensión de lo anterior, es posible realizar un análisis a las facultades de cada uno de los organismos autónomos:

- Los Poderes Judicial y Legislativo del Estado, son independientes de los otros poderes y tiene autonomía presupuestal.
- La Universidad de Guanajuato; conforme a su Ley Orgánica, es un ente autónomo, que cuenta con patrimonio propio (Artículo 3). El Consejo Universitario cuenta con facultades para enajenar,

arrendar o entregar en comodato los bienes inmuebles de la Universidad, y estos a su vez pueden ser destinados como sede de alguna de sus divisiones o unidades administrativas. (Art. 16, fracción VI).

- La Fiscalía General del Estado, es un organismo dotado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado) y su patrimonio puede estar conformado tanto por los bienes asignados por el Ejecutivo, los que haya adquirido y “los que se le hayan destinado” (conforme al artículo 8, fracción III, de su Ley Orgánica)
- El Instituto Estatal Electoral, conforme a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado (artículo 77), es un ente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Secretario Ejecutivo, con previa autorización del Consejo General, podrá ejercer actos de dominio sobre los inmuebles destinados al instituto. (Artículos 92 y 98)
- Tribunal Electoral: Es un ente jurisdiccional con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento. El Tribunal cuenta con sus propios recursos materiales y financieros. (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado)
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, es un ente jurisdiccional con autonomía técnica, de gestión en su funcionamiento e imperio. El consejo Administrativo tiene facultades para aprobar las disposiciones generales para la administración de muebles e inmuebles del Tribunal. (Artículo 39, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia

Administrativa del Estado de Guanajuato)

Es por todo ello que se considera que a la nueva propuesta deben integrarse y homologarse las facultades de estos entes del Estado. Y en dado caso de que no solo el patrimonio del ejecutivo se pueda destinar, entonces es incorrecto el artículo 37, pues un acuerdo gubernativo compete al poder ejecutivo únicamente.

Finalmente, se aprecia que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración se le destaca una especial participación, sin embargo, forma parte de la estructura del Poder ejecutivo dejando de lado la intervención de estructuras de los demás poderes u organismos. (Artículos 4, 44, 45, 46).

En ese mismo supuesto se encuentra el Comité de Enajenaciones de bienes inmuebles que se pretende crear, dado que estructuralmente debe encontrarse en un lugar estratégico para que los poderes del estado y los organismos autónomos puedan apoyarse en él. NOTA: Se considera oportuno señalar que por la creación de este Comité la iniciativa sí genera un impacto presupuestario.