

**Oficio:** SGA/1527/2019.

**Asunto:** Se remite opinión jurídica.

Silao de la Victoria, Guanajuato.

9 de mayo de 2019.

---

**Alejandra Gutiérrez Campos,**  
Diputada Presidenta; y  
**Celeste Gómez Fragoso,**  
Diputada Secretaria, de la  
Comisión de Hacienda y Fiscalización del  
Congreso del Estado de Guanajuato.

Por instrucciones del Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, Gerardo Arroyo Figueroa, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; me dirijo a esa comisión para enviarles un saludo, así como para exponer lo siguiente:

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 25 fracción XVI, de la Ley Orgánica antes referida, los integrantes del Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica respecto de la Iniciativa formulada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de reformar los artículos 14, 87, 93, 159 y 163 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, misma que se remite por medio electrónico para los efectos conducentes.

Sin otro asunto en particular me despido, no sin antes reiterarles las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente,

  
**Eliseo Hernández Campos,**  
Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia  
Administrativa del Estado de Guanajuato.

C.c.p.

✓ **Magistrado Gerardo Arroyo Figueroa,** Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Para su conocimiento. Presente.

✓ Acta de Sesión Ordinaria de Pleno número 8, celebrada el 8 de mayo de 2019.

# OPINIÓN JURÍDICA

---

Silao de la Victoria, Guanajuato. 8 ocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve.

## 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, sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la Iniciativa formulada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a efecto de reformar los artículos 14, 87, 93, 159 y 163 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

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

## ANTECEDENTES

**PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica.** El 10 diez de abril de 2019 dos mil diecinueve, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior– 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 16, celebrada el 24 veinticuatro de abril del año en curso, 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 18 dieciocho de mayo de 2019 dos mil diecinueve, se realizó la presente ***opinión jurídica***, en los términos que más adelante se detallan.

DEL ESTADO DE GUANAJUATO

### **-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-**

Como lo mencionan los Iniciantes, la corrupción es un lastre social que se constituye como un fenómeno multifactorial que se tiene que erradicar, porque, entre otras cosas, frena el desarrollo económico y social del Estado.

Asimismo, este órgano de justicia coincide con que se necesitan bases para erradicar cualquier malversación del gasto público y se recupere la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones.

En efecto, una las formas de malversación puede constituirse al alterar el valor nominal de los bienes objeto de los contratos administrativos, que celebra el estado para concretar sus adquisiciones y enajenaciones, siendo esto a través de los avalúos.

En este contexto, se establece que en la vigente Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato ya se encuentran contemplados mecanismos

de avalúo de bienes, siendo esto materia de nuestros pronunciamientos respecto al contenido de la iniciativa de ley.

De igual manera, se percibe en la exposición de motivos que en la iniciativa se propone establecer la intervención del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales como un tema preventivo, valiéndose de la capacidad y prestigio de dicha institución, tomando como base el artículo 3 fracción IV del Reglamento del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, que si bien es un referente, resulta insuficiente para considerar su participación, lo que es materia de análisis más adelante.

### **-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY-**

Sobre el articulado de la iniciativa que nos ocupa, se establece lo siguiente:

En lo correspondiente a la reforma que se propone al artículo 14 de la Ley de Contrataciones Públicas, para el Estado de Guanajuato, en donde se incluye la posibilidad de los sujetos de la Ley de celebrar convenios de colaboración para efectos de valuación con el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, se establece que al ser potestativo de dichos sujetos no hay congruencia en lo establecido con el resto de los artículos de los que se propone su reforma, en virtud de que en estos últimos la intervención del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales se propone de una manera imperativa.

Ahora bien, la celebración de convenios de colaboración debe surgir del consentimiento de los entes públicos y no de la imposición de cómo administran su patrimonio, ya que supone un riesgo a la autonomía de algunos sujetos de la Ley.

Aunado a lo anterior, ya se encuentra normado por parte del propio Instituto las condiciones conforme a las cuales se llevarán a cabo los servicios valuatorios regulados por éste, por lo que resultaría innecesario suscribir un convenio de colaboración con este organismo desconcentrado federal<sup>1</sup>, además

<sup>1</sup> [diariooficial.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5445656](http://diariooficial.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5445656)

del documento denominado: *metodología de los servicios valuatorios regulados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales para estimar el valor comercial de los activos: bienes inmuebles (urbanos, en transición y agropecuarios), bienes muebles (maquinaria y equipo o propiedad personal) y negocios*<sup>2</sup>.

En lo que corresponde al resto de los artículos materia de la iniciativa, como son los artículos 87, 93, 159 y 163 de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, se analizarán en conjunto por versar todos sobre la práctica de los avalúos a cargo del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, para lo que se realizan los siguientes pronunciamientos.

En primer término, en la iniciativa no se menciona si se realizó un estudio previo de la capacidad técnica y operativa del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales respecto a la cantidad de peritos valuadores con los que cuentan y la cantidad de avalúos que hacen en el año, así como tampoco se señala si se le hizo de conocimiento a dicho Instituto las pretensiones que se tienen con la iniciativa objeto de la opinión que se vierte; dado que la realización de los avalúos estaría a cargo de la Dirección General de Avalúos y Obras, incidiendo directamente en las cargas de trabajo de dicha Unidad Administrativa.

De lo anterior, se tiene que el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales en su página oficial de internet informa que el padrón de peritos valuadores es de 197, encontrándose únicamente una perito en materia inmobiliaria del estado de Guanajuato.<sup>3</sup>

De igual manera se informa que el Instituto aludido realiza un promedio de 8000 avalúos por año<sup>4</sup>, a través de la Dirección General de Avalúos y Obras quien presta sus diversos servicios valuatorios a las dependencias y entidades del gobierno federal, así como a gobiernos estatales y municipales y otros organismos que así lo requieran. Siendo relevantes dichos datos precisamente por incidir en la operatividad de la dirección ya señalada, siendo necesarios inclusive, los datos de la cantidad de avalúos en promedio que se solicitan en el estado de Guanajuato y

---

<sup>2</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5485560&fecha=06/06/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5485560&fecha=06/06/2017)

<sup>3</sup> Cfr. <https://www.gob.mx/indaabin/acciones-y-programas/avaluos-53328>

<sup>4</sup> Cfr. <https://www.gob.mx/indaabin/documentos/estadisticas-24588?state=published>

que son de actos derivados de la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

En segundo término, en la iniciativa que se analiza se pretende introducir un organismo federal para realizar una función que ya se encuentra definida dentro de la Ley Vigente.

Si hay estructuras dentro de la administración pública estatal con recursos y personal que tienen esas funciones que se proponen, no es conveniente mandar a la federación el control sobre los avalúos que puede influir de manera negativa en el patrimonio del Estado. Si se pretenden realizar estas modificaciones se tendría que modificar también la Ley del Patrimonio Inmobiliario del Estado.

También debe tomarse en cuenta que los ingresos por avalúos que tiene el Instituto constituyen aprovechamientos que se cobran previo a su realización y cuyo destino son las arcas federales, y para el estado constituiría la erogación de un recurso que debería contemplarse previamente. Circunstancia especial que presupone una modificación al presupuesto del Estado.

De igual manera, el introducir a las actividades del estado imperativamente la intervención de un organismo federal, además de centralizar a la federación las funciones de avalúo, restringe las facultades del Congreso y el Ejecutivo Estatal sobre el tema, por lo que incluso, estaría invadiendo competencias estatales, al ya haber sido conferidas esas funciones a otros entes del estado.

Al tratarse de las excepciones para realizar adjudicaciones directas, un avalúo de la naturaleza que se propone vulneraría la singularidad para lo que se contempló dicha excepción, es decir, si la adquisición del bien usado es apremiante, o bien, se trata de un bien **percedero**, resulta poco práctico solicitar el avalúo al Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, sin dejar de lado que los avalúos determinan la compra de bienes pero también la venta. Se pone en riesgo la capacidad de reacción de los sujetos de la Ley ante una emergencia.

En tercer orden, la competencia del Instituto así como su objeto se encuentran regulados tanto por la Ley de Bienes Nacionales, como por el

<sup>5</sup> Cfr. Aranceles de aprovechamientos por concepto de avalúos 2018.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335638/Aprovechamientos\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335638/Aprovechamientos_2018.pdf)

Reglamento del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, siendo este marco normativo en el que se basa la Iniciante para sustentar la propuesta de modificación a la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato.

En este tenor, se hace referencia en la iniciativa a que el artículo 3, fracción IV del Reglamento mencionado en el párrafo anterior, permite prestar los servicios valuatorios a otras instituciones públicas que no pertenezcan a la federación. Sin embargo, en una interpretación sistemática se establece que la materia de la valuación deberá ser acorde con la competencia del Instituto, así como su objeto, el cual se traduce en administrar y valorar el patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como procurar una administración pública federal que cuente con los inmuebles adecuados para el pleno ejercicio administrativo.

El Instituto entonces, es ejecutor de la política inmobiliaria de la administración pública federal y está encargado entre otras cosas de realizar los servicios valuatorios contemplados en la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Expropiación, la Ley de Asociaciones Público Privadas, La Ley de Hidrocarburos, Ley de la Industria Eléctrica, la Ley Agraria, la Ley Minera y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, todas de índole federal.

Tanto el Reglamento Interior del Instituto como la Ley General de Bienes Nacionales señalan en todo momento que es competencia de éste lo relativo a bienes nacionales y bienes de la federación, obedeciendo además a una política federal. Por lo que, se reitera, la injerencia que se le quiere dar en el Estado implicaría una invasión de competencias, máxime que en la normatividad no se establece la posibilidad de realizar avalúos específicos para las entidades federativas.