

DIPUTADA ELVIRA PANIAGUA RODRÍGUEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA
P R E S E N T E

Héctor Germán René López Santillana, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 56 fracción I de la Constitución Política para el Estado, someto a la consideración de esa Asamblea Legislativa, la presente **Iniciativa de reforma** a la **Constitución Política para el Estado de Guanajuato**, en atención a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad a lo establecido en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, en el último año del ejercicio constitucional del Ejecutivo, debe establecerse un comité de transición, con el objeto de atender los requerimientos indispensables para efectuar la entrega-recepción del cargo y dar certeza al procedimiento de transmisión del Poder Ejecutivo.

Acorde a este mandato, se emitió el Decreto Gubernativo número 220 —publicado el 7 de agosto de 2012, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 126 Segunda Parte—, a través del cual se expidieron las *Disposiciones para la Conformación del Comité de Transición del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato*, el cual quedó formalmente instalado, y trabajando el pasado lunes 13 de agosto, toda vez que esta Legislatura declaró al ciudadano Miguel Márquez Márquez, Gobernador electo del Estado de Guanajuato, a través del Decreto Legislativo número 267.

Dentro del citado Comité de Transición, se planteó la necesidad de proponer la enmienda de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a efecto de permitir que la próxima administración cuente con la estructura administrativa que le permita iniciar con sus actividades, acorde a las necesidades y

planteamientos recogidos de la ciudadanía; así, se formuló la iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato.

En este contexto, se formula la presente iniciativa de reforma a los artículos 79 y 100 de la Constitución Política Local, lo que encuentra congruencia con la diversa iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, que se presentará simultáneamente.

Con relación al artículo 79, establece la figura del refrendo de las leyes, decretos y reglamentos promulgados por el Gobernador, tanto por parte del Secretario de Gobierno como el o los Secretarios del Ramo al que el asunto corresponda. De dicho dispositivo se desprende un requisito de validez de las disposiciones de carácter general sancionadas por el Poder Ejecutivo del Estado, que de no cumplirse afecta la validez de dichas normas jurídicas. Dicho artículo limita la exigencia del refrendo a las leyes, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, por lo que se infiere que los demás actos emanados del Gobernador del Estado no requieren refrendo para ser válidos. A nivel local, dicha figura se recoge en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, dispositivo que fue reformado por esta Sexagésima Primera Legislatura, a través del Decreto Legislativo número 121¹ donde se estableció:

«Artículo 9o.- Las leyes que el Poder Ejecutivo promulgue, deberán estar firmadas para su cumplimiento por el Gobernador del Estado, y contar con el refrendo del Secretario de Gobierno o por quien haga sus veces; tratándose de los decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expida deberán contar con el refrendo del Secretario de Gobierno y de los Secretarios del ramo al que el asunto corresponda.»

En este contexto, se propone la reforma del artículo 79, a efecto de remitir a la Ley Orgánica para el Poder Ejecutivo, para efecto del refrendo.

¹ Mediante el cual se reforman los artículos 5, párrafo quinto; 9; 18 párrafo primero; 23 fracción III, en sus incisos a), b) y d), y fracción IV, en sus incisos e) y m); y 28 fracción I, inciso a); y se adiciona el artículo 31 fracción I, con el contenido del inciso h), todos ellos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 205 Segunda Parte, el 24 de diciembre de 2010.

En Derecho Administrativo, el refrendo implica el medio que legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como su titular. En estricto sentido, se trata de un acto complejo o colectivo, que se perfecciona por el concurso de la voluntad del Gobernador del Estado y del Secretario correspondiente, condicionando la eficacia del acto promulgatorio al refrendo del Secretario, lo que implica que se trata de dos actos sucesivos, condicionando el segundo la validez del primero.

Sin embargo, para el Derecho Constitucional el refrendo es una figura propia de un régimen parlamentario, en donde la responsabilidad política se distribuye entre el Jefe de Gobierno y los Ministros, designados todos por el Parlamento, por lo que debe de interpretarse restrictivamente en su incorporación dentro del sistema del Ejecutivo unipersonal. Por ello, en nuestro sistema constitucional mexicano, tiene una connotación al referirse a la intervención de los Secretarios de Despacho para validez de ciertos actos del Gobernador del Estado, buscando los siguientes objetivos: 1) limitar la actuación del Gobernador del Estado; 2) autenticar la voluntad del Gobernador en la expedición de una norma; y 3) corresponsabilizar al Secretario de un acto del Gobernador.

Por último, en cuanto a la función de corresponsabilizar mediante el refrendo a un Secretario de Despacho de un acto del Gobernador, no es del todo adecuada esta concepción, ya que los Secretarios de Despacho no están constitucionalmente vinculados al Congreso (salvo la obligación de comparecer a tratar algún asunto relacionado con su ramo, como lo prevé el artículo 63 fracción XII de la Constitución Local) y por tanto, la existencia del refrendo no da lugar a ninguna responsabilidad de orden político a su cargo, mientras que la falta del mismo, afecta su validez y obligatoriedad.

Así, es necesario señalar que el Gobernador del Estado ejerce funciones propias y exclusivas, puesto que sólo éste es titular del Poder Ejecutivo, no obstante que se auxilie de los órganos de la administración pública para el desempeño de sus atribuciones, como lo señala el artículo 80 de la propia Constitución. Por otra parte, los Secretarios de Despacho son auxiliares que actúan por delegación del Gobernador, sólo respecto de aquellas funciones

administrativas que no deban ejercerse por el Gobernador del Estado, por tanto, no pueden expedir reglamentos, ni designar funcionarios, iniciar, formular observaciones o mandar publicar leyes.²

Luego entonces, al amparo de la modificación del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y de las tesis de jurisprudencia bajo los rubros: REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL³, y REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN⁴, se propone se establezca que todas las leyes, decretos y reglamentos, para su cumplimiento, deban ser promulgados por el Gobernador del Estado y refrendados por el Secretario de Gobierno o por quien haga sus veces, y se remita a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que es donde se regula la intervención de los Secretarios de Estado.

Respecto del artículo 100, establece:

«Artículo 100.- El cobro y administración de los caudales públicos competen a la Secretaría de Administración Financiera. El personal de dicha dependencia tendrá las facultades y obligaciones señaladas por las Leyes de la materia.»

Este artículo se refiere a la Hacienda Pública, como órgano del Poder Ejecutivo, encargado de realizar la actividad financiera del Estado. De esta manera, se precisa que es la Secretaría de Administración Financiera,

² Los críticos de la figura del refrendo, señalan como argumento para ello el que: **a)** Los Secretarios de Despacho son nombrados y removidos libremente por el Titular del Poder Ejecutivo; y **b)** La promulgación de leyes y decretos del Congreso, así como los reglamentos, decretos y órdenes del Poder Ejecutivo, son actos administrativos de carácter general que competen exclusivamente al mismo. Se trata de facultades que no pueden ser delegadas, por lo que dichas facultades de naturaleza exclusiva no deberían ser cuestionadas ni condicionadas en su validez y positividad al refrendo de los subordinados. Ello en virtud de que se atenta contra el principio de unipersonalidad del Ejecutivo Local, consagrada en los artículos 116 fracción I de la Constitución General de la República y 38 de la Constitución Política del Estado.

³ Tesis P./J. 4/88, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Primera Parte-1, correspondiente a enero-junio de 1988, página 157.

⁴ Tesis P./J. 3/88, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación Tomo I, Primera Parte-1, correspondiente a enero-junio de 1988, página 160.

disposición que al momento de emitirse el Decreto de reforma constitucional integral en 1984 —Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 14, de fecha 17 de febrero de 1984—, era correcta.

La secretaría encargada del ramo hacendario ha tenido diversas denominaciones, así, a partir de 1937 se llamaba Administración General de Rentas; de 1962 a 1967, Secretaría de Finanzas; de 1968 a 1980, Tesorería General del Estado; de 1981 a 1985, nuevamente Secretaría de Finanzas; de 1986 al 29 de enero de 1990, Secretaría de Administración Financiera; del 30 de enero de 1990 al año 2000, se le llamó Secretaría de Planeación y Finanzas; y de acuerdo a los artículos 13 fracción II y 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 15 de diciembre de 2000, en vigor a partir del 1º de enero de 2001, se llama Secretaría de Finanzas y Administración.

El Maestro J. Guadalupe Vázquez Mata, en la edición comentada de la Universidad de Guanajuato de la Constitución Política Local, señala al comentar el artículo 100, que:

«Por otro lado, es importante mencionar que este precepto constitucional, se refiere a una dependencia del Poder Ejecutivo, que en sentido estricto no existe, lo que implica que en todo caso debería reformarse para establecer la denominación que actualmente se tiene, ya que como se encuentra detallada esta disposición constitucional, existe la eventualidad de que se impugne la competencia de la Secretaría de Finanzas y Administración, que si bien, mediante una interpretación sistemática de las diversas disposiciones constitucionales y legales, se encontraría la solución, lo más adecuado será la reforma respectiva.

Esto también nos lleva a reflexionar, en relación a si es necesario o no establecer en la Constitución, quién es la dependencia encargada de la administración de la Hacienda Pública del Estado, ya que por su carácter instrumental y orgánico, no se justifica incluirlo en el texto constitucional. Por otro lado, resulta interesante destacar que en virtud de este artículo, la única dependencia del Poder Ejecutivo del Estado que tiene reconocida

competencia constitucional, es la hoy denominada Secretaría de Finanzas y Administración.»⁵

Así las cosas, toda vez que la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo propone su cambio de denominación a Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, es que se plantea la reforma del artículo 100 de la Constitución Política Local, a efecto de remitir a la dependencia que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para no hacer una remisión específica, sino a la ley de la materia.

En mérito de lo anterior, me permito someter a la consideración de esa Legislatura, la presente iniciativa de:

D E C R E T O

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 79 y 100 de la **Constitución Política para el Estado de Guanajuato**, para quedar en los siguientes términos:

«**Artículo 79.-** Todas las Leyes, Decretos y Reglamentos, para su cumplimiento, serán promulgados por el Gobernador del Estado y refrendados por el Secretario de Gobierno o por quien haga sus veces, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Artículo 100.- El cobro y administración de los caudales públicos competen a la dependencia que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. El personal de dicha dependencia tendrá las facultades y obligaciones señaladas por las leyes de la materia.»

T R A N S I T O R I O

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigencia el cuarto día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

⁵ **Vázquez Mata. J. Guadalupe.** Comentario al artículo 100 en la «Constitución Política del Estado de Guanajuato. Edición comentada». Departamento de Investigaciones Jurídicas. Facultad de Derecho. Universidad de Guanajuato. Primera Edición, 2006, p. 530.

En razón de lo anteriormente expuesto y fundado, solicito a Usted dar a esta Iniciativa el trámite señalado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

GUANAJUATO, GTO., A 29 DE AGOSTO DE 2012
EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

HÉCTOR GERMÁN RENÉ LÓPEZ SANTILLANA