DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A DOS INICIATIVAS DE REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO PRESENTADAS POR DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. (ELD 247/LXV-I) Y (ELD 414/LXV-I)

A la Comisión de Justicia de esta Sexagésima Quinta Legislatura le fueron turnadas dos iniciativas presentadas por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional: la primera, a efecto de adicionar un tercer párrafo al artículo 274 y una fracción III al artículo 290 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (ELD 247/LXV-I); y la segunda, a efecto de reformar los artículos 251, párrafo primero y el b), y 261, fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (ELD 414/LXV-I), para su estudio y dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se formula dictamen en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Presentación de las iniciativas.

I.1. Facultad para la presentación de iniciativas.

La diputada y diputados iniciantes en ejercicio de la facultad establecida en los artículos 56 fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 167 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presentaron ante la Secretaría General de este Congreso del Estado, las iniciativas que se describen en el preámbulo del presente dictamen.

I.2. Objeto de las iniciativas.

La primera de las iniciativas busca proteger el principio de seguridad jurídica en la suspensión del acto o la resolución impugnada, así como establecer la determinación de incompetencia desde el inicio del juicio administrativo.

A decir de la y los iniciantes:

El Estado de Derecho implica la existencia de órganos de control. La administración precisa un control jurídico de sus actuaciones, aunque en primera instancia la administración juzgue sus propias causas, también es juzgada por tribunales administrativos autónomos. La justicia administrativa pretende hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad. En el Estado de Derecho la administración pública está sometida a la justicia administrativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial es la seguridad jurídica de los ciudadanos.[1]

El Estado de Guanajuato se distingue por contar con un sistema de justicia administrativa que irradia en todo el Estado, ello con la presencia de Juzgados Administrativos Municipales y un Tribunal de Justicia Administrativa que, controlan los actos de las autoridades y dan certeza jurídica de su emisión, a los ciudadanos guanajuatenses.

De esta manera, se cuenta con un Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato que, contempla dos grandes apartados, el primero de ellos encargado de regular el procedimiento administrativo que se siguen ante las dependencias de la administración y otro correspondiente a establecer las reglas procesales de la justicia administrativa.

Dentro del segundo apartado, correspondiente a la justicia administrativa, encontramos reglas procesales que prevén lo relativo a la demanda, su plazo de interposición, la contestación de demanda, la ampliación de la demanda, lo relativo a las pruebas, el término probatorio, la suspensión del acto, los incidentes, la sentencia y sus efectos, entre otros.

La presente iniciativa impacta sobre dos figuras procesales que se abordarán a continuación:

La primera de ellas se encamina a adicionar un párrafo al artículo 274, el cual aborda la figura de la suspensión del acto o resolución impugnada. La suspensión constituye una típica medida cautelar, que está dirigida a impedir los daños y perjuicios que la ejecución del acto podría ocasionar al justiciable que solicita la protección.[2]

---

[1] Villarreal Corrales, Lucinda. *La Justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado.* Pág. 571. Cfr. VILLARREAL.vp (unam.mx) Consultado el 04 de junio a las 09:09 horas.
[2] Secci, Mauro. *Lineamientos constitucionales y procesales del juicio de amparo mexicano.* Pág. 482.

En el caso concreto al que hace referencia el artículo 274 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato se desprende que el juzgador debe examinar la solicitud de suspensión del acto o resolución impugnada y en caso de tener dudas, respecto de si con su concesión se afectaría el orden público e interés social, podrá solicitar un informe a la autoridad demandada para contar con mayores elementos que le permitan resolver en definitiva sobre el otorgamiento o no de la suspensión solicitada. Sin embargo, para salvaguardar los derechos del justiciable, podrá conceder una suspensión provisional que surtirá sus efectos hasta en tanto se cuente con el informe de la autoridad demandada y se provea por su parte lo que en derecho corresponda.

De esta manera, se prevé:

> *Artículo 274. Cuando se presuma la afectación al orden público o al interés social, el juzgador podrá solicitar a la autoridad emisora del acto o resolución impugnado un informe, y en tal caso, podrá conceder la suspensión provisional en tanto decide si se afecta el orden público o el interés social.*
>
> *El juzgador que haya concedido la suspensión provisional, podrá dejarla sin efectos, cuando se compruebe que con la misma se cause perjuicio al orden público o al interés social; así como en los casos de contragarantía otorgada por el tercero.*[3]

Como se puede apreciar, si del informe que se rinde por parte de la autoridad demandada, se desprende que existen elementos que acreditan que en caso de decretar procedente la solicitud de suspensión del acto se actualiza un perjuicio al orden público o interés social el juzgador podrá dejarla sin efectos.

Sin embargo, en aras de dar certeza jurídica al justiciable, es necesario que se establezca que *el juzgador podrá conceder la suspensión definitiva cuando en caso de rendirse el informe por parte de la autoridad no se desprenda afectación al orden público o interés social.*

Lo anterior, en virtud de que el texto vigente del referido artículo deja en un hilo el carácter de la suspensión que se ha decretado y que del informe solicitado no se desprende un perjuicio al orden público ni al interés social.

De esta manera, se realiza el siguiente cuadro comparativo de la propuesta legislativa:

---

[3] Artículo 274 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Cfr. CPYJA (congresogto.s3.amazonaws.com) Consultado el 05 de junio a las 22:22 horas.

[...]

Ahora bien, el otro supuesto que se contempla en la presente iniciativa es el correspondiente a la figura procesal de los incidentes (que derivan de las excepciones procesales) que se podrán interponer dentro del juicio, de acuerdo con el Código de procedimiento y justicia administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De acuerdo con José Ovalle Favela se entiende a la excepción en dos sentidos: 1. En un sentido amplio, por excepción se entiende el derecho subjetivo procesal que tiene el demandado para contradecir u oponerse a la acción o a la pretensión hechas valer por la parte actora y 2. Con la expresión excepción también se suelen designar las *cuestiones concretas* que el demandado plantea frente a la acción o a la pretensión del actor. Dichas cuestiones pueden dirigirse a impugnar la regularidad del proceso mismo (*excepciones procesales*), o bien a contradecir el fundamento de la pretensión (*excepciones sustanciales*)...[4]

Las excepciones se clasifican, según sus efectos, en: dilatorias y perentorias. «Las *excepciones dilatorias,* atacan el proceso y no el derecho en que se basa la acción...por ejemplo: falta de personalidad; incompetencia del juez; falta de vencimiento del plazo; falta de cumplimiento de la condición, etcétera.» Estas excepciones se subdividen a su vez en: de previo y especial pronunciamiento y las que se resuelven hasta la sentencia definitiva y previo al estudio del fondo, conocidas éstas últimas como excepciones simples dilatorias.

Como ejemplos de las excepciones de previo y especial pronunciamiento se cuentan, en materia contencioso-administrativa federal: la incompetencia por territorio, la acumulación de autos, la nulidad de notificaciones, la interrupción por causa de muerte, entre otros, y dentro de nuestro código procesal solamente se establece la acumulación de autos y la nulidad de notificaciones.

La competencia en materia judicial es la facultad que la ley otorga a un órgano jurisdiccional para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina, por tanto, si la ley no los faculta para ello, éstos no pueden intervenir para resolver un problema puesto a su consideración, a ello llamaremos incompetencia.[5]

Para que los juzgadores puedan conocer de un asunto deben tener competencia, la que puede determinarse conforme a criterios que atienden al territorio, la materia, al valor o cuantía del asunto.

De esta manera y tal como lo señala el maestro Miguel Angel Cervantes Flores:

---

[4] Cervantes Flores, Miguel Ángel. *Derecho procesal administrativo de Guanajuato.* Pág. 233.

[5] Cfr. 4.pdf (unam.mx) Consultado a las 13:30 horas del 06 de junio de 2022.

> *"la incompetencia objetiva apreciada por el juzgador administrativo produce el que se declare incompetente para conocer y resolver el caso; sin embargo, si el impartidor de justicia no se abstiene de conocer del asunto, la parte demandada o el tercero con un derecho incompatible podrán oponer la excepción dilatoria de incompetencia, la cual será analizada en la sentencia produciendo el sobreseimiento.* ***Pero esperar a que se tenga que tramitar todo el proceso para concluir que hubo incompetencia es antieconómico, por esta razón es necesario que se ventile en la vía incidental el obstáculo y así concluir el procedimiento anticipadamente."***[6]

Establecer la incompetencia dentro de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, como es el objeto de la presente iniciativa, es con la finalidad de que ésta sea analizada al momento de que la parte demandada, a través de la contestación de demanda, o bien, en la comparecencia del tercer con un interés contrario al del actor pueda analizarse, sin más demora, dotando con ello de seguridad jurídica a las partes intervinientes en el asunto, y además, cumpliéndose con el mandato constitucional de reconocer y garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas, toda vez que, si la incompetencia, como es el caso, se analiza en la sentencia, es probable que los plazos para que se encause en la vía correcta la pretensión del actor ya haya fenecido, es decir, imposibilitado su ejercicio en la vía jurisdiccional correcta, o bien haya dado lugar a la preclusión de diversos derechos procesales, como el ofrecimiento de pruebas.

Así, la propuesta legislativa es la que se muestra a continuación:

[...]

La presente iniciativa se considera necesaria en aras de clarificar por un lado y proteger la seguridad jurídica del justiciable en el caso concreto de la suspensión del acto o la resolución impugnada, así como garantizar el derecho de acceso a la justicia y bien observar el principio de economía procesal y no dilación de los juicios administrativos para que se analice desde un primer momento y no en la sentencia la incompetencia del juzgador que pueda tener lugar.

De ser aprobada, la presente iniciativa tendrá los siguientes impactos de conformidad con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato:

---

[6] Cervantes Flores, Miguel Ángel. *Derecho procesal administrativo de Guanajuato.* Pág. 364. Lo resaltado es propio.

I. Impacto jurídico: Se adiciona un párrafo al artículo 274 y una fracción tercera al artículo 290 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

II. Impacto administrativo: Tocante a este aspecto, el impacto administrativo que se observa se traduce en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de seguridad jurídica y acceso a la justicia de las personas, así como prever reglas procesales claras que impacten en la impartición de justicia.

III. Impacto presupuestario: No tiene un impacto presupuestario.

IV. Impacto social: Se contribuye a llevar a cabo la tutela de los derechos procesales de las partes en el juicio administrativo.

La segunda de las iniciativas propone implementar la figura del interés legítimo en materia administrativa a efecto de ampliar el medio de control de la legalidad de actos, omisiones o resoluciones administrativas que incidan en la esfera jurídica de los gobernados.

Exponen los iniciantes lo siguiente:

El Estado de Derecho implica la existencia de órganos de control. La administración precisa un control jurídico de sus actuaciones, aunque en primera instancia la administración juzgue sus propias causas, también es juzgada por tribunales administrativos autónomos. La justicia administrativa pretende hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad. En el Estado de Derecho la administración pública está sometida a la justicia administrativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial es la seguridad jurídica de los ciudadanos.[7]

El Estado de Guanajuato se distingue por contar con un sistema de justicia administrativa que irradia en todo el Estado, ello con la presencia de Juzgados Administrativos Municipales y un Tribunal de Justicia Administrativa que, controlan los actos de las autoridades y dan certeza jurídica de su emisión, a los ciudadanos guanajuatenses.

De esta manera, se cuenta con un Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato que, contempla dos grandes apartados, el primero de ellos encargado de regular el procedimiento

[7] Villarreal Corrales, Lucinda. *La Justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado.* Pág. 571. Cfr. VILLARREAL.vp (unam.mx) Consultado el 04 de junio a las 09:09 horas.

administrativo que se siguen ante las dependencias de la administración y otro correspondiente a establecer las reglas procesales de la justicia administrativa.

Dentro del segundo apartado, correspondiente a la justicia administrativa, encontramos reglas procesales que prevén lo relativo a la demanda, su plazo de interposición, la contestación de demanda, la ampliación de la demanda, lo relativo a las pruebas, el término probatorio, la suspensión del acto, los incidentes, la sentencia y sus efectos, entre otros.

De acuerdo con el artículo 1° constitucional las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos corren a cargo de todos los poderes, así, a partir de tales deberes generales, se puede afirmar que las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen la obligación positiva de tomar todas las medidas que sean pertinentes para tutelar y hacer eficaz un derecho.[8] El derecho que, con la presente iniciativa se pretende tutelar es el correspondiente al acceso a la justicia, el cual se destaca por una tutela judicial que debe ser por imperativo constitucional efectiva, y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por la ley a los órganos jurisdiccionales para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda.[9]

La presente iniciativa impacta sobre la figura procesal del interés legítimo, como se aborda a continuación:

La justicia administrativa ha venido evolucionando de manera constante, desde una justicia al acto administrativo a una justicia que tiene por objeto proteger los derechos e intereses de las personas. De un contencioso objetivo se ha pasado a un contencioso subjetivo.

Al respecto Andrés Bordalí Salamanca, señala que, al hablar de una justicia de carácter subjetivo, se piensa en una que da protección a los derechos subjetivos de las personas. Donde, éstas tendrán que invocar un derecho subjetivo violentado para que puedan presentar una demanda contra la Administración, así, sólo quien invoca un derecho subjetivo podrá entenderse legitimado activamente en esa reclamación contra la Administración, precisando dicho autor que:

> *"El problema es que no siempre los particulares tienen derechos subjetivos involucrados en conflictos contra la Administración. En muchos casos se trata de situaciones jurídicas subjetivas que no calzan con la figura del derecho subjetivo. Piénsese en el sujeto que no ha ganado un concurso*

[8] Carbonell, Miguel. *Las obligaciones del Estado en el artículo 1°*. Pág. 68.

[9] Marabotto Lugaro, Jorge A. *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia.* Pág. 298. IIJUNAM.

público que fue adjudicado a otra persona que no cumplía con las bases para ganar ese concurso.

O el caso del propietario que quiere construir un edificio de departamentos en un barrio residencial y la autoridad administrativa le niega ilegítimamente el permiso de edificación. O imagínese a un vecino que ve cómo un humedal o laguna cerca donde ese sujeto vive es contaminada y afectada por una empresa cercana".

En esos casos no siempre el sujeto podrá invocar un derecho subjetivo. No tiene un derecho a ganar el concurso público, ni un derecho a construir lo que quiera ni un derecho sobre la naturaleza. Pero sí puede aparecer interesado en todo ello.[10]

La acepción jurídica del interés hace referencia al nexo que existe entre la esfera jurídica y la acción encaminada a protegerla. Por su parte, Campuzano Gallegos refiere que los intereses pueden clasificarse atendiendo a los siguiente: a) al número de personas afectadas por el acto reclamado, en individual, colectivo o difuso y; en atención al nivel de afectación o intensidad en relación con la esfera jurídica de la persona, en interés simple, legítimo y jurídico.

El interés jurídico presupone la existencia de un nexo directo entre el derecho subjetivo y la acción a ejercitar, y por tanto, como derecho reconocido por la ley, contiene dos elementos inseparables, consistentes en: primero, la facultad de exigir y, en segundo término, la obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia, cuando el derecho reconocido por la ley sea violentado por una autoridad. Así, el interés jurídico faculta a su titular para que acuda ante el órgano jurisdiccional administrativo demandando el cese de esa violación de manera que el acto de autoridad que se reclame debe afectar al quejoso de manera personal y directa, es decir, solamente a él.

Por otro lado, el interés legítimo se trata de una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, ya que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción, pues para que se configure se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica, es decir, analizar de manera casuística el nivel de afectación que no necesariamente tiene carácter patrimonial, apreciado bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, ante lo cual una eventual sentencia de protección implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser resultado inmediato de la resolución que en su caso pueda llegar a dictarse.

---

[10] Bordalí Salamanca, Andrés. *Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno.* Revista de Derecho. Pág. 2.

Así, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia o extensiva que la afectación personal y directa tutela el interés jurídico, es pues un interés genérico que permite el acceso a los tribunales ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y por ende, protegidos.

Podemos concluir que las notas distintivas de interés legítimo, respecto cualquier otro interés son:

1. La existencia de un vínculo entre derechos fundamentales y una persona que comparece en el juicio;

2. Que el vínculo no requiere de facultad otorgada expresamente en el orden jurídico;

3. La concesión de la acción que llegue a realizar el órgano jurisdiccional administrativo se traduciría en un beneficio jurídico en favor de quien promueve la acción;

4. Que debe existir una afectación a la esfera jurídica de quien promueve la acción en sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no como una simple posibilidad;

5. Que surge por una relación especifica con el objeto de la pretensión que se aduce; y

6. Requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio administrativo, consistente en la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Así, al estar regulado y por tanto, reconocido sólo el interés jurídico en el ámbito del derecho administrativo ordinario en el Estado de Guanajuato, por el Código de Procedimientos y Justicia Administrativa, conforme a lo señalado en el artículo 251, consideramos que es preciso ampliar el espectro de protección de los derechos a gobernados, que sin tener interés directo, posean un interés legítimo para combatir actos administrativos que se consideren lesivos en esta esfera más amplia de protección, como sería el caso de las medidas de horarios para circular y estar en la vía pública hasta cierta hora por la noche en una ciudad,; actos de autoridad que sin duda que vulneran en forma genérica el derecho fundamental de libertad de tránsito, que, aún que la persona no salga de madrugada, como ciudadano podría combatir por ser miembro de esa comunidad, atendiendo al interés legítimo que posee, puesto que está latente el que por una emergencia tenga que transitar por la madrugada a cerciorarse de la salud de algún familiar, por lo que ante tal medida resulta afectado en forma general y suficiente en su esfera jurídica.

Es por esto que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado, debe ser ampliado a efecto de ampliar la protección del gobernado por el Tribunal de Justicia Administrativa, al ser admisible cualquier demanda, acreditando el gobernado también un interés legítimo.

Lo anterior, en aras de garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos guanajuatenses establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal y en el mismo sentido de observar las disposiciones internacionales ratificadas por el Estado mexicano y los mandatos constitucionales de protección de los derechos fundamentales se estima necesario reformar el artículo 251, en su fracción I, incisos b) y c) del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado; reforma que también repercute en la fracción I, del artículo 261 de este mismo cuerpo normativo de acuerdo con el siguiente cuadro comparativo.

[...]

Con esta iniciativa se plantea que el interés legítimo, que ha cobrado relevancia a raíz de su reconocimiento constitucional para efectos del juicio de amparo, se vea inserto en la justicia local administrativa a efecto de que un mayor número de ciudadanos tengan la posibilidad de combatir los actos administrativos que afecten su esfera jurídica, bien en forma directa, o indirecta. Pero a la vez, procesalmente se admite como elemento de legitimación activa, para ejercer las acciones ante la justicia administrativa y como causal de improcedencia, cuando no se acredita dicho interés, cuando menos, el valorar la no admisión o el desechamiento de las pretensiones planteadas, lográndose un equilibrio procesal con la incorporación de esta figura jurídica.

La razón de su implementación dentro del juicio administrativo deriva a razón de que, si bien la Administración puede emitir actos administrativos o resoluciones individualizadas donde es obvio que se da una relación particular de la que derivan derechos subjetivos, existen diversos actos o resoluciones que son dirigidos a la generalidad o incluso omisiones, en especial los derivados de facultades discrecionales, donde resulta necesario crear medios como el interés legítimo que permitan cuestionar las arbitrariedades que inciden de manera particular y cualificada en ciertos particulares afectados.[11]

De esa manera, si el interés legítimo deviene como un instrumento capaz de satisfacer de manera mediata y eventual los intereses de índole sustancial del particular al restablecer el interés general, debe agregarse que dada su finalidad garantista y de acceso a la justicia que lo caracteriza, resulta preferente aplicar, el principio *in dubio pro actione* para conseguir la mayor cauda de beneficios al particular.

---

[11] Tron, Jean Claude. *¿Qué hay del interés legítimo?* Pág. 5 Visible en Jean Claude Tron Interés Legítimo.pdf (scjn.gob.mx) consultado el 03 de agosto de 2022 a las 11:45 horas.

Ahondando a lo anterior, es de destacar que su justificación de implementación en el juicio administrativo refiere Jean Claude Tron, consiste en que:

> *Las normas de relación imponen a la Administración una conducta, debida a los administrados, determinados o determinables, enlazando una sanción a la conducta contraria a lo preceptuado. Se trataría de actividad reglada de la Administración Pública, en la que se tutela, en forma directa e inmediata, el interés privado de los administrados.*
>
> *Las normas de acción se refieren a la organización, al contenido y al procedimiento que ha de presidir la acción administrativa, tutelando así el interés público. Acá también hay conductas debidas por la Administración Pública; acá también hay actividad reglada. Pero el deber jurídico no existe frente a determinados administrados, sino a la generalidad de los habitantes, porque lo que tutela es el interés público, el interés de todos, no el interés particular de determinados administrados. Por lo tanto, cada uno tiene sólo ese interés vago e impreciso que cualquiera del pueblo puede tener respecto a la buena marcha de la Administración. Este interés, por no estar reconocido ni tutelado específicamente en el ordenamiento jurídico, es un mero interés de hecho o "interés simple".*
>
> *Pero puede ocurrir que haya algunos administrados para los que, de la observancia o no de las normas de acción por parte de la Administración, resulte ventaja o desventaja de modo particular respecto a los demás. Eso puede resultar de una particular situación de hecho en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo. (Ejemplo, frentistas frente a desafectaciones de vías públicas). Por lo tanto, si tal acto hubiese sido dictado por órgano incompetente, o en base a una falsa apreciación de los antecedentes de hecho que le sirven de causa, o con violación de las formas esenciales, etc., es evidente, que los frentistas resultarían interesados —en forma mucho más precisa y directa, que cualquier otro habitante— en la declaración de invalidez de dicho acto administrativo. Tienen interés calificado. Y esa calificación no se debe al hecho de que el acto administrativo incida en su esfera jurídica; pues si esa incidencia fuera válida tendrían que aceptarla. Sino a la circunstancia de que, si el acto administrativo es inválido, su supresión —operada como sanción de la invalidez— los beneficia también a ellos en cuanto los libera de la pretensión indebida de la Administración. Ese, interés calificado del administrado, que autoriza únicamente a su titular (con exclusión de todos los otros sujetos que no se hallen en su particular situación) a provocar un control administrativo o jurisdiccional sobre la validez de los actos*

administrativos, recibe el nombre de interés legítimo, que es la proyección procesal del interés calificado.[12]

Así, los particulares cualificados, que se vinculan con los supuestos que derivan de lo previsto en las normas de acción, constituyen un círculo de interés definido, trazado por circunstancias de hecho o derecho —en situación diferenciada—, que las distingue de la colectividad.

Obsérvese la siguiente tesis:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.- El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en 11 vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. ***Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarle, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar***

[12] Cfr. Guicciardi en *¿Qué hay del interés legítimo?* Tron, Jean Claude. Pág. 9 Visible en Jean Claude Tron InterésLegítimo.pdf (scjn.gob.mx) consultado el 03 de agosto de 2022 a las 12:15 horas.

> ***una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.***[13]
>
> **Lo resaltado es propio.**

Aun más, esta clase de reconocimiento del interés legítimo en el juicio administrativo abrirá la gama de justiciabilidad de los derechos sociales, como el caso del derecho a un medio ambiente sano.

De acuerdo con el artículo 180 de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente en el Estado de Guanajuato:

> *"...Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico territorial, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas en la materia, las personas físicas o morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo..."*[14]

Dicha disposición normativa, contiene implícitamente el interés legítimo que habrán de tener como personas físicas o morales frente a un interés diferenciado o calificado que pudieran tener respecto de los actos u omisiones de la autoridad administrativa que permitan violentar las leyes protectoras al medio ambiente, como derecho fundamental.

Con lo anterior, se señala un claro ejemplo de que la legislación de nuestro Estado establece en diversa Ley a la que regula el proceso del juicio administrativo la figura del interés legítimo.

---

[13] Suprema Corte de Justicia de la Nación Registro digital: 186237 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Novena Época Materias(s): Administrativa Tesis: I.4o.A.356 A Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Agosto de 2002, página 1310 Tipo: Aislada ***INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.***

[14] Cfr. Artículo 180 de la Ley para la Protección y preservación del Ambiente en el Estado de Guanajuato. LPPAEG (congreso-gto.s3.amazonaws.com) consultada el 04 de diciembre de 2022 a las 09:09 horas.

Sin embargo, y considerando la importancia de la disposición normativa ambiental que se señala con anterioridad, se estima necesario que sea el propio Código de Procedimiento y Justicia Administrativa el que establezca, de manera concreta, establecer la figura del interés legítimo que permitirá avanzar en la protección y garantía de los derechos fundamentales.

Asimismo, el que sea el código procesal administrativo el que de manera concreta establezca esta figura jurídica procesal, permitirá ir más allá de la materia ambiental, es decir, operará de manera general ante las violaciones a derechos fundamentales que el ciudadano estime se violentan dentro de su esfera jurídica de derechos, ya no de manera indirecta como el caso del interés jurídico, sino a través de una posición frente al ordenamiento jurídico, frente a los actos y omisiones que las autoridades administrativas puedan configurar.

Por otro lado, es de suma importancia señalar que, los magistrados o jueces municipales que, en su caso se avoquen al conocimiento de un juicio administrativo que sea promovido mediante la figura del interés legítimo, deberán tener a la mano las herramientas que les permitirá pronunciarse sobre la procedencia o no de este juicio.

Dichas herramientas de análisis de la figura procesal del interés legítimo ya se encuentran desarrolladas por criterios de la Corte Suprema de este país, cuyas notas distintivas se han señalado líneas arriba.

Para finalizar, debe tomarse en cuenta lo señalado por Sánchez Morón, quien afirma sobre la cuestión ontológica de la figura del interés legítimo:

> *"Se desarrolló esencialmente en el derecho administrativo italiano, aunque se ha extendido a muchos países europeos. En términos generales, este tipo de interés lo tiene "cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven.*
>
> *En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la*

observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarle. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés."[15]

Por lo que, si su génesis es administrativa, máxime que el sistema jurídico mexicano pertenece a la misma familia romano-germánico que el sistema jurídico italiano, es importante que el Estado de Guanajuato avance en su implementación y reconocimiento en el código procesal, pues con ello se dará un paso más hacia la justiciabilidad de los derechos.[16]

La reforma a la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, podría establecerse que es en aras de adecuar el sistema procesal normativo, al ampliar el espectro de las causales de improcedencia sobre aquellos actos o resoluciones que *no afecten los interés jurídicos o legítimos del actor.*

De ser aprobada, la presente iniciativa tendrá los siguientes impactos de conformidad con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato:

I. Impacto jurídico: Se adiciona una palabra al artículo 251, así como de un inciso b), recorriéndose los subsecuentes de la fracción I del artículo 251 y la adición de una palabra a la fracción I del artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Se estima que la presente iniciativa fortalece el sistema de garantías jurisdiccionales que la Constitución Federal ha establecido, lo anterior, observándose que todo Estado Constitucional de Derecho ha encomendado a un Tribunal Constitucional la protección y defensa de la Constitución, de esta manera podemos establecer que existen garantías jurisdiccionales a las que las personas pueden acceder o bien, que pueden ser invocadas para evidenciar una violación a la Ley Fundamental de un Estado.

---

[15] Sánchez Morón, M., voz "interés legítimo", en Enciclopedia Jurídica Básica, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, p. 3661.

[16] García Ramírez señala que la justiciabilidad es "**la posibilidad efectiva de protección jurisdiccional, promovida a través de una acción procesal y alcanzada por medio de una sentencia de necesario cumplimiento para el obligado; una sentencia que convierte la pretensión en certeza, y la certeza en ejecución. Esta justiciabilidad o protección jurisdiccional es apenas la consecuencia de que vengan al caso derechos genuinos –no apenas expectativas de derechos, promesas o esperanzas-, y de que exista, seriamente, su contrapartida jurídica: deberes auténticos, que, por serlo, pueden ser activados mediante la pretensión de tutela acogida en la sentencia.**" García Ramírez, Sergio. "Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales." En Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales.* Costa Rica, 2004, pág. 90.

Estas garantías jurisdiccionales, de acuerdo con Pisarello, pueden ser de dos formas, ordinarias o especiales. Las primeras son competencia de tribunales de primera instancia que tienen facultades para prevenir, controlar o sancionar violaciones de derechos, provenientes de órganos administrativos o de acciones de los particulares, como es el caso del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. En cambio, las garantías jurisdiccionales especiales son aquéllas que se encomiendan a los órganos de justicia con mayor jerarquía dentro de un Estado, o específicamente a tribunales constitucionales, los cuales buscan controlar las normas, actos u omisiones de las autoridades que causen una violación a los derechos o bien reparar las violaciones que ya se han cometido y comprobado ante ellos, dicha vulneración de los derechos puede atribuirse a actuaciones u omisiones del legislador.[17]

Esta garantía jurídica que, con la presente iniciativa se fortalece, permite hacer efectivo el goce de derechos fundamentales que el Estado mexicano ha reconocido a favor de las personas. Pues si bien, bajo el esquema tradicional de protección de la justicia administrativa de nuestro Estado que, a través del interés jurídico ha protegido a los ciudadanos contra actos, omisiones o resoluciones administrativas que inciden en controversias de carácter fiscal, multas y sanciones, indemnizaciones, etc, habrá de observarse que con la presente iniciativa se amplía ese espectro de protección a efecto de que sea el tribunal de justicia el que asuma jurisdicción a efecto de resolver las posibles controversias que se susciten entre la Administración Pública con los gobernados en materias ambientales, de desarrollo urbano, de responsabilidad patrimonial, contratos administrativos, entre otros.

Así, basta referir que:

> *"La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, en una sociedad justa, las libertades de igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales.*[18]

II. Impacto administrativo: Tocante a este aspecto, el impacto administrativo que se observa se traduce en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de seguridad jurídica y acceso a la justicia de las personas, así como prever reglas procesales claras que impacten en la impartición de justicia.

---

[17] Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para su reconstrucción.* Madrid, Trotta, 2007, pág. 121.

[18] Ralws John. *Teoría de la Justicia.* Traducción de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 17-27.

III. Impacto presupuestario: No tiene un impacto presupuestario, en virtud de que el Tribunal de Justicia Administrativa ya cuenta con personal jurisdiccional que podrá avocarse al conocimiento de los asuntos que puedan surgir.

IV. Impacto social: Se contribuye a llevar a cabo la tutela de los derechos fundamentales de los particulares frente a actos, omisiones o resoluciones administrativas que inciden, mediante un interés cualificado en la esfera patrimonial de éstos, lo anterior, a través de la implementación de la figura del interés legítimo en materia administrativa que permita rediseñar el juicio administrativo a efecto de ampliar el medio de control de la legalidad de los actos, omisiones o resoluciones administrativas que inciden en la esfera jurídica de los gobernados, con esta implementación en el medio de defensa se vence aquél argumento que desarrolla Luigi Ferrajoli, en el sentido de que:

> *"Hay que reconocer que para la mayor parte de tales derechos nuestra tradición jurídica no ha elaborado técnicas de garantía tan eficaces como las establecidas para los derechos de libertad y propiedad. Pero esto depende sobre todo de un retraso de las ciencias jurídicas y políticas, que hasta la fecha no han teorizado ni diseñado un Estado social de derecho equiparable al viejo Estado de derecho liberal y han permitido que el Estado social se desarrollarse de hecho a través de los aparatos administrativos, el juego no reglado de los grupos de presión y las clientelas, la proliferación de las discriminaciones y los privilegios y el desarrollo del caos normativo que las mismas denuncian y contemplan ahora como crisis de la capacidad regulativa del derecho."*[19]

II. Turno de las iniciativas.

De acuerdo con la materia de las propuestas, la presidencia de la mesa directiva turnó, para su estudio y dictamen, a esta Comisión de Justicia las iniciativas en sesiones plenarias de fechas 9 de junio y 8 de diciembre, respectivamente, ambas de 2022, de conformidad con el artículo 113, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

III. Estudio de las iniciativas.

III.1. Radicación y metodología de trabajo.

[19] Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, pág.30.

Se radicaron las iniciativas en fechas 14 de junio y 15 de diciembre, ambas de 2022 y se aprobaron sus respectivas metodologías de trabajo para estudio y dictamen en términos similares. Como parte de dichas metodologías se solicitaron opiniones al Tribunal de Justicia Administrativa y a la Coordinación General Jurídica.

III.2. Seguimiento a la metodología de trabajo.

Las iniciativas quedaron registradas con los números de Expediente Legislativo Digital 247/LXV-I y 414/LXV-I, consultables para participación ciudadana, en el portal del Congreso del Estado. No se recibieron opiniones.

El Tribunal de Justicia Administrativa remitió en su oportunidad sus opiniones.

Se llevó a cabo el análisis de las iniciativas el pasado 3 de agosto en reunión de la Comisión de Justicia, en la que participaron por parte del Tribunal de Justicia Administrativa, el maestro Alfredo Israel Barrón Durán, Secretario General adjunto y el maestro Isaías Arévalo Rangel, Coordinador General Jurídico, así como de la Coordinación General Jurídica, los licenciado Carlos Alejandro Rodríguez Pacheco, Carlos Torres Yáñez y Alejandro Domínguez López Velarde. Para tal efecto, la secretaría técnica compartió, como un insumo más para dicho análisis, un concentrado de las observaciones recibidas -que en el caso particular fueron las del Tribunal de Justicia Administrativa-, así como el comparativo de las propuestas de la y los iniciantes con la legislación vigente. Concluidas las intervenciones, tanto de diputadas y diputados como de funcionarios, la presidencia propuso remitir las iniciativas a los municipios para opinión en los términos del artículo 56 de la Constitución Política para el Estado; solicitar a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas el estudio de impacto presupuestal y financiero; llevar a cabo mesa técnica de asesores convocados, en el momento oportuno, por la secretaría técnica; y de considerarse necesario invitar de nueva cuenta a los funcionarios para continuar con el análisis. La propuesta fue aprobada por unanimidad de votos, sin discusión.

Posteriormente a la reunión referida en el párrafo que antecede, la Coordinación

General Jurídica remitió sus opiniones.

Se recibieron las opiniones de los ayuntamientos de los municipios de Irapuato, León y San Luis de la Paz. Por su parte, los ayuntamientos de Abasolo, Celaya, Coroneo, Doctor Mora, Romita, San Diego de la Unión, San Miguel de Allende, Tarimoro, Uriangato y Yuriria señalaron no tener opiniones.

La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas presentó el estudio que le fue encomendado, del que se dio cuenta en la Comisión de Justicia en su reunión de fecha 14 de septiembre del año en curso.

El pasado 10 de octubre esta Comisión de Justicia continuó con el análisis, sin que se registraron participaciones de diputadas y diputados. La secretaría técnica hizo un recuento de las actividades y opiniones recibidas en relación a las iniciativas. La presidencia propuso la elaboración de un dictamen en sentido negativo en virtud de las opiniones recibidas, lo que fue aprobado por mayoría de votos, sin discusión.

III.3. Opiniones a las iniciativas.

Es importante resaltar las opiniones que presentaron las autoridades que acompañaron a esta Comisión dictaminadora en el análisis de las iniciativas, así como de los ayuntamientos de León, Irapuato y San Luis de la Paz, pues de ellas se desprenden las razones para determinar la improcedencia de ambas iniciativas.

III.3.1. Con relación a **la primera** de las iniciativas, se presentaron las siguientes opiniones:

Del Tribunal de Justicia Administrativa:

Objetivo y contenido de la iniciativa

La iniciativa es presentada por las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y el artículo 167, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

En este sentido, la iniciativa en cuestión plantea adicionar un párrafo al artículo 274 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato con el objeto de dotar de certeza jurídica al justiciable, cuando el Juez o Magistrado conceda una suspensión provisional; así como agregar una fracción tercera al artículo 290 del citado código, con el objeto de establecer la incompetencia como un incidente de previo y especial pronunciamiento, con la finalidad de que dicha excepción sea analizada por el juzgador una vez que se oponga con la contestación de la demanda o la comparecencia del tercero con derecho incompatible.

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

En primera instancia, cabe resaltar que las situaciones que pone a consideración el grupo iniciante ya se encuentran resueltas en la práctica pues, de la actual redacción del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato actualmente se pueden concluir las consecuencias jurídicas cuando se compruebe que con la suspensión provisional se cause perjuicio al orden público o al interés social y a su vez el código es claro en señalar el actuar del juzgador en caso de incompetencia.

Respecto de la suspensión.

El artículo 268 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que *«La suspensión del acto o resolución impugnado podrá solicitarla el actor en su demanda por escrito o en el juicio en línea, o en cualquier momento del proceso y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren»*, por lo que de la redacción anterior podemos desprender dos elementos esenciales de la suspensión:

1. Temporalidad: Pues la suspensión podrá solicitarse en cualquier momento del proceso, desde la presentación de la demanda y hasta en tanto no haya causado ejecutoria la sentencia.

2. Objeto: La suspensión tiene como objetivo **mantener las cosas en el estado en que se encuentren.**

En consecuencia de lo anterior es claro que, según el momento procesal en que la suspensión sea solicitada, el Juzgador o Juzgadora que conozca del asunto podrá dictar la suspensión en cualquier parte del proceso para mantener las cosas en el estado en que se encuentren, la cual tendrá carácter definitivo.

Solamente, en caso de que exista duda sobre la afectación al orden público o al interés social, siempre y cuando concurra la apariencia del buen derecho[20], el juzgador podrá conceder la suspensión provisional, y podrá solicitar un informe a la autoridad emisora del acto impugnado. Luego entonces, si con el citado informe se acredita la afectación al orden público o al interés social, una vez que el juzgador lo analice, podrá revocar la suspensión concedida.

Por lo tanto, contrario a lo manifestado por los iniciantes, respecto a que *"la suspensión provisional surtirá sus efectos hasta en tanto se cuente con el informe de autoridad"*[21], lo cierto es que esta **surtirá sus efectos hasta en tanto se compruebe o no, que con la suspensión se cause perjuicio al orden público o al interés social.**

Todo lo anterior es relevante pues, en primer lugar: de la actual redacción del artículo 274; ya se puede inferir que **cuando se compruebe que con la suspensión provisional se cause perjuicio al orden público o al interés social, el juzgador que la haya concedido podrá dejarla sin efectos,** y en caso contrario (si no se causa perjuicio al orden público o al interés social), se concederá la suspensión definitiva.

En segundo lugar: La concesión de la suspensión es una potestad jurisdiccional, por lo que también puede acontecer que el juzgador no conceda la suspensión provisional y a su vez solicite el informe a la autoridad emisora del

---

[20] Jurisprudencia 2a./J. 204/2009, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315, registro digital: 165659.
SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.
El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que deberá sopesarse con el perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o al orden público con la concesión de la medida, esto es, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso. Conforme a lo anterior, el juzgador debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto contemplado en la fracción II del referido artículo 124, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar
aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.
Contradicción de tesis 31/2007-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. 21 de octubre de 2009. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

[21] Página 3 de la iniciativa en comento.

acto impugnado; y en cualquiera de los dos casos, se conceda o no la suspensión provisional, el juzgador siempre tendrá la obligación de acordar lo relacionado con el informe que solicitó, resolviendo sobre la procedencia o no del otorgamiento de la suspensión definitiva.

Por lo que se estima redundante añadir el párrafo propuesto, pues una suspensión concedida siempre tendrá el carácter de definitiva; hasta en tanto no exista un cambio en la situación jurídica o se compruebe la afectación al orden público o al interés social, que obligue al juzgador a revocarla; y por supuesto, hasta que cause ejecutoria la sentencia correspondiente.

Por lo anterior, la adición al artículo 274 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato no se considera necesaria.

Respecto de la incompetencia como incidente de previo y especial pronunciamiento.

Es preciso señalar que, en el proceso contencioso administrativo en el estado de Guanajuato, la competencia es analizada desde dos perspectivas:

1. Como una causal de improcedencia: en términos de la fracción VII, del artículo 261, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; la incompetencia del tribunal puede ser analizada al determinar la procedencia del proceso administrativo, que resulta del análisis a las disposiciones legales y constitucionales aplicables al caso concreto. En consecuencia, el Tribunal y los Juzgados Administrativos Municipales podrán declararse incompetentes para conocer de un proceso administrativo desde la presentación de la demanda y en cualquier momento durante la tramitación del proceso, pues incluso "durante el trámite del proceso puede aparecer o sobrevenir alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 261", y por ende, el juzgador podrá decretar el sobreseimiento conforme al artículo 262, fracción II; y

2. En la sentencia: pues en aras de brindar seguridad jurídica a las partes, es un requisito que el juzgador fije claramente su competencia para analizar y resolver el asunto puesto a su consideración, aún y cuando esta no haya sido rebatida.

De lo anterior se desprende, que tanto el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato como los Juzgados Administrativos Municipales deben siempre y en todo momento analizar su competencia, ya sea previo a la admisión de la demanda, en el trámite del proceso, o bien, en la sentencia.

Ahora bien, conforme al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, artículo 3°, las relaciones que establezcan las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y de sus municipios con los particulares, deberán conducirse bajo los principios de legalidad, objetividad, buena fe, confianza legítima, transparencia, participación y servicio a los particulares. No obstante, es importante hacer notar que algunas autoridades demandadas, de manera particular, aquellas cuyo periodo está por fenecer, tendrían la posibilidad de promover este incidente a sabiendas de que no prosperará, pero con la intención de retardar el proceso y que sea la administración entrante la que tenga que "lidiar" con el asunto de que se trate.

Por lo que imponer al juzgador la obligación de aperturar un incidente de previo y especial pronunciamiento, aun cuando éste sea notoriamente improcedente, podría ocasionar dilaciones innecesarias en el proceso administrativo y consecuentemente ocasionar una violación al derecho de acceso a la justicia de manera pronta.

Es así que este órgano jurisdiccional tampoco considera viable agregar una fracción tercera al artículo 290 del código de la materia, con el objeto de establecer la incompetencia como un incidente de previo y especial pronunciamiento.

No se omite precisar que, si bien el artículo 29, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé la incompetencia como un incidente de previo y especial pronunciamiento; este incidente se refiere a los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las diversas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal como lo establece el artículo 30 de dicha legislación.

Finalmente, no pasa desapercibido que, lo que se pretende por los iniciantes es dotar de seguridad jurídica a los justiciables que inicien un proceso administrativo, y que ciertamente resulta beneficioso el análisis de la competencia de un tribunal o juzgado antes del dictado de la sentencia, sobre todo si en el proceso existen dudas sobre esta y después de la contestación de la demanda o su ampliación aún hay pruebas pendientes por desahogar.

Por lo tanto, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y la justicia pronta, este Tribunal propone modificar la iniciativa puesta a consideración para el único efecto de modificar el artículo 261 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, para agregar claramente la incompetencia como un supuesto de improcedencia, quedando como sigue:

Artículo 261. El proceso administrativo es improcedente contra actos o resoluciones:

I...

V...

VI. Que sean inexistentes, derivada claramente esta circunstancia de las constancias de autos;

VII. De los cuales el Tribunal o los Juzgados no tengan competencia para conocer; y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal.

De la Coordinación General Jurídica:

1. Introducción

En el Estado de derecho, la administración pública está sometida a la justicia administrativa que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial es la seguridad jurídica de las ciudadanas y ciudadanos.[22]

Así, el artículo 116, fracción V, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán instituir tribunales de justicia administrativa dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Los referidos tribunales tienen a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones por responsabilidad administrativa grave y a particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de daños y perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

---

22 Dra. Lucinda Villarreal Corrales, *La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del Estado;* consultable en: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/24.pdf.*

Cabe mencionar que, en la jurisprudencia P./J. 100/97[23], el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que teleología de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, mediante la cual se facultó a los Estados para instituir tribunales de lo contencioso administrativo, fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho.

En el ámbito normativo local, el artículo 81 de la *Constitución Política para el Estado de Guanajuato*, instituye al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, el cual es un órgano de control de legalidad que goza de competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. De igual forma impondrá las sanciones por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales o municipales. La Ley establecerá su organización, funcionamiento, integración, procedimientos y en su caso, recursos contra sus resoluciones.

A su vez, la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato* prevé en su artículo 241, que la justicia administrativa en los municipios se impartirá a través de juzgados administrativos municipales, conforme a las disposiciones del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.*

Así las cosas, el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, es el ordenamiento legal que regula la sustanciación de los procesos administrativos que se promuevan ante el Tribunal de Justicia Administrativa y los juzgados administrativos municipales, siendo éstos los instrumentos mediante los cuales dichos órganos jurisdiccionales ejercen su competencia.

2. Contenido de la Iniciativa

A decir de los iniciantes, su propuesta tiene como finalidad:

[...]

3. Comentarios

---

[23] Jurisprudencia de rubro: «CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES QUE LOS FACULTAN PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PARTICULARES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS». Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, diciembre de 1997, página 540.

La iniciativa en estudio tiene por objeto reformar los artículos 274 y 290 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato,* a fin de prever de manera expresa la eventual concesión de la suspensión definitiva en los procesos administrativos y añadir la incompetencia a los supuestos en que debe sustanciarse un incidente de previo y especial pronunciamiento.

3.1 Respecto a la adición del párrafo propuesto en la iniciativa al artículo 274 del ordenamiento legal antes mencionado, se advierte que su objeto consiste en prever de manera expresa la posibilidad de que se conceda la suspensión definitiva en caso de que, una vez que la demandada rinda el informe solicitado por la autoridad jurisdiccional con motivo del decreto de la suspensión provisional, no se advierta afectación al orden público o al interés social.

No se identifica algún impedimento para incorporar la adición propuesta en la iniciativa al precepto legal de mérito, pues la regulación de la suspensión de los efectos del acto impugnado que se contiene en el *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato* es similar a la contenida en la *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*[24], cuyos artículos 139, 142, 143, 144 y 146 son atinentes a la suspensión provisional y definitiva.

Sin embargo, se estima pertinente contemplar en la redacción del texto que, en su caso, se incorpore al artículo 274 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato*, el requisito de eficacia de la suspensión previsto en el artículo 270 del mismo cuerpo normativo, consistente en el otorgamiento de una garantía por parte del actor para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que puedan causarse con motivo del otorgamiento de la medida cautelar.

Asimismo, podría señalarse que, en la resolución en que se resuelva lo conducente respecto a la suspensión definitiva, tendrán que tomarse en consideración las pruebas aportadas tanto por la parte actora y el tercero, como por la autoridad demandada al rendir su informe. En tal caso, sería conveniente precisar qué tipo de pruebas podrían ofrecerse para acreditar la afectación al orden público y al interés social, así como un plazo razonable para su desahogo.

---

[24] Es de contenido orientador la jurisprudencia de rubro: «PROCESO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, AL NO EXIGIR EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO MAYORES REQUISITOS PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN DEL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADA, QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013». Décima Época. Tesis: XVI.1o.A. J/19 (10a.). Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, abril de 2015, Tomo II, página 1536.

También podría establecerse alguna consecuencia para el caso de que la autoridad omita rendir el informe respectivo en debidos tiempo y forma, ya que de conformidad con la redacción propuesta en la iniciativa se condiciona el otorgamiento de la suspensión definitiva a la rendición del informe de mérito, lo que, en nuestra opinión, es posible que no sea lo más adecuado.

Aunado a ello, podría establecerse la facultad de la autoridad jurisdiccional de modificar los términos en que haya sido concedida la suspensión provisional cuando surjan elementos que modifiquen la valoración respecto a la afectación al interés social y al orden público, de manera similar a la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 139 de la *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

3.2 En cuanto a la propuesta de reforma al artículo 290 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, en nuestra opinión, no resulta indispensable incluir la incompetencia del órgano jurisdiccional en los supuestos en que procede sustanciar incidentes de previo y especial pronunciamiento.

Lo anterior, debido a que, si bien la incompetencia del órgano jurisdiccional no se contiene expresamente en el listado de supuestos que dan lugar a la improcedencia del proceso administrativo que contiene el artículo 261 del Código de mérito, se encuentra implícitamente prevista en la fracción VII del referido precepto, relativa a aquellos casos en que resulte de alguna disposición legal. En tal supuesto, la improcedencia resultaría de los preceptos jurídicos que delimitan el respectivo ámbito competencial del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato y de los juzgados administrativos municipales, según sea el caso, entre otros, aquellos a los que se aludió en el apartado introductorio de este documento.

Además, de conformidad con el último párrafo del artículo 261 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, las causas de improcedencia son de estudio oficioso.

Por su parte, el artículo 262, fracción II, del cuerpo normativo en cita, dispone que procederá el sobreseimiento del proceso administrativo cuando aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia; y en términos del último párrafo de dicha disposición, para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se haya celebrado la audiencia.

Es importante mencionar que en la jurisprudencia 2a./J. 146/2015 (10a.)[25], la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que la incompetencia por razón de la materia para conocer de una demanda de nulidad da lugar a declarar la improcedencia del juicio. Mientras que en la resolución de la contradicción de tesis 107/2014, que constituye el precedente de la jurisprudencia aludida, se determinó que la competencia constituye un presupuesto básico en la integración de la relación entre el juzgador y las partes, pues es el límite objetivo al ejercicio de la jurisdicción, y como tal, se instituye como elemento de validez de la resolución que en su caso dicte el órgano jurisdiccional.

En este contexto, si bien en la exposición de motivos de la iniciativa se indica como objetivo de la misma que la incompetencia opuesta se analice sin demora; como se mencionó en supra líneas, la autoridad jurisdiccional tiene permitido decretar el sobreseimiento con motivo de la actualización de una causa de improcedencia antes de la celebración de la audiencia[26], como puede ser, precisamente, la incompetencia por materia del órgano jurisdiccional.

Aunado a ello, incluir la incompetencia en los supuestos en que procede sustanciar incidentes de previo y especial pronunciamiento podría retrasar el trámite de los procesos administrativos, toda vez que el artículo 290 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato* establece que tales incidentes suspenden la tramitación del proceso. De modo que, en los casos en que se resuelva que la incompetencia hecha valer resulte infundada, podría afectarse el principio de prontitud previsto en el segundo párrafo del artículo 3 del cuerpo normativo de mérito, así como el derecho fundamental a la impartición de justicia pronta y expedita consagrado en el artículo 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ahora bien, en la exposición de motivos de la iniciativa se menciona que, si la incompetencia se analiza en la sentencia, es probable que los plazos para que se encause en la vía correcta la pretensión de la parte actora ya hayan fenecido, o bien, hayan precluido diversos derechos procesales.

No obstante, la autoridad jurisdiccional está en aptitud de desechar la demanda e incluso, como ya se mencionó, decretar el sobreseimiento en cualquier momento cuando advierta la actualización de una causa de improcedencia; aunado a que en la citada resolución de la contradicción de tesis 107/2014, la

---

[25] Jurisprudencia de rubro: «INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS». Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, noviembre de 2015, Tomo II, página 1042.

[26] Se considera aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: «SOBRESEIMIENTO. PROCEDE DECRETARLO FUERA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE ACTUALICE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, MANIFIESTA E INDUDABLE». Novena Época. Tesis: 2a./J. 10/2003. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, marzo de 2003, página 386.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el derecho de acceso a la justicia no es absoluto y constituye una carga procesal mínima sobre el gobernado la exigencia de presentar su demanda, recurso o medio de defensa ante la autoridad competente, sin que el hecho de que la autoridad estime que carece de competencia implique una vulneración a derechos fundamentales.

No es desapercibido que el artículo 29, fracción I, de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* prevé, como incidente de previo y especial pronunciamiento, la incompetencia por materia. Empero, ese incidente tiene como objeto determinar cuál Sala de dicho Tribunal resulta materialmente competente para conocer de un asunto, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta tanto con salas especializadas como con salas regionales, sin que sea posible hacer valer, en tal incidencia, argumentos encaminados a controvertir la vía de sustanciación del juicio.[27]

En efecto, el incidente de previo y especial pronunciamiento que prevé el artículo 29, fracción I, de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo* no tiene por objeto declarar la improcedencia del juicio contencioso administrativo en los casos en que se haga valer la incompetencia por materia.[28] Por lo tanto, dicho incidente tiene una finalidad distinta a la que, conforme a la exposición de motivos, constituye el objetivo de la iniciativa.

Asimismo, se advierte que en la iniciativa que nos ocupa no se señala si las pruebas que, en su caso, se admitan y desahoguen en un incidente de incompetencia podrían ser tomadas en consideración al resolver el fondo del negocio.

4. Comentario final

Finalmente, con total respeto a la autonomía de ese Poder Público, se ponen a consideración de esa Comisión las observaciones técnico-jurídicas contenidas en esta opinión, esperando que las mismas contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.

Del Ayuntamiento de León:

---

[27] Tesis de rubro: «INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR LA INCIDENTISTA RESPECTO DE LA VÍA DE SUSTANCIACIÓN DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO». Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Clave: VII-P-1aS-1229. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año V. No. 52, noviembre 2015, página 187.

[28] Tesis de rubro: «INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR MATERIA. NO TIENE POR OBJETO DECLARAR LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL». Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Clave: IX-P-1aS-10. R.T.F.J.A. Novena Época. Año I. No. 4., abril 2022. página 487.

En el artículo 268 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa local se establece que la suspensión del acto o resolución impugnada podrá solicitarse por el actor en cualquier momento del proceso Jurisdiccional y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, **en tanto no haya causado ejecutoria la sentencia**. Cuando la suspensión se pida en la demanda, si procede, deberá concederse por el Tribunal o Juzgado en el acuerdo que la admita, haciéndolo saber inmediatamente a la autoridad demandada, para su cumplimiento sin demora. Sin embargo, actualmente en el Código **no se prevén supuestos normativos respecto de la suspensión definitiva.**

Sería necesario destacar que la suspensión provisional en materia administrativa se otorga durante el proceso del juicio con el objetivo de evitar daños irreparables o de difícil reparación a los derechos del demandante, para lo cual el mismo Código y la legislación federal en la materia establecen supuestos normativos para **conceder** la concesión con sus respectivos requisitos para otorgarla.

Por ello, se considera que la figura de suspensión definitiva que pretenden incorporar los iniciantes no coincide con la **naturaleza jurídica** ni con los elementos de validez pare la misma, ya que por regla general este tipo de concesión se otorga una vez que se ha dictado una resolución definitiva dentro del juicio administrativo derivado que el juzgador determina que el acto administrativo es ilegal o violenta los derechos del demandante; incluso en el artículo 28 fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece que mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

En ese sentido, este Ayuntamiento analiza que la propuesta de adicionar un tercer párrafo al artículo 274 del Código, no plantea una mejora a los procesos ni a la operatividad de los juzgados administrativos estatales ni municipales, además que conforme al artículo 81 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo, procederá el recurso de revisión en amparo indirecto contra resoluciones que concedan o nieguen la suspensión definitiva. Asimismo se observa que la propuesta de modificar un artículo del Código no es suficiente para incorporar una figura tan compleja como lo es la suspensión definitiva contra actos administrativos y por lo tanto su adición al Código es técnicamente inviable en los términos planteados.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha resuelto en diversas ocasiones que el principio de la apariencia del buen derecho debe acreditarse para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto combatido, de tal manera que sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la nulidad del acto.

En un segundo término, respecto de la propuesta relativa a la incompetencia como un incidente de previo y especial pronunciamiento contemplado como un nuevo supuesto del artículo 290 del Código, debemos indicar que este incidente es un medio de defensa que tienen las partes para resolver irregularidades del proceso y se relaciona directamente con los presupuestos procesales que lo sostienen (Jurisdicción, Competencia, Acción, Emplazamiento, Vía, Representación e Interés Jurídico), considerándolo a su vez como un mecanismo con el fin resolver alguna ambigüedad en el proceso.

Por ello, se destaca que para la actividad administrativa como en la sustanciación de proceso, la incompetencia como incidente ya se contempla actualmente en los artículos 10, 190, 205, 280, fracción I, 288, 289, 290, 292, 294 y 304 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Además, en atención a la naturaleza del artículo 290, en un sentido de interpretación amplio, los supuestos normativos enunciados no son limitativos, sino busca identificar cuáles de los incidentes son de previo y especial pronunciamiento; es decir, cuáles supuestos deben suspender la sustanciación del proceso.

Por consiguiente, el Código vigente de ninguna manera **excluye el incidente de incompetencia**, sólo lo limita a que no sea de previo y especial pronunciamiento, por lo que este apartado de la propuesta de los iniciantes sería técnicamente inviable en razón de la reiteración de supuestos que representaría para la estructura del ordenamiento en cuestión."

Del Ayuntamiento de Irapuato:

No tiene observación al respecto, toda vez que la misma busca proteger la seguridad jurídica de las personas, así como garantizar el acceso a la justicia en observancia al principio de economía procesal, a fin de evitar que los procesos administrativos se dilaten.

Del Ayuntamiento de San Luis de la Paz:

PRIMERO.- En cuanto a la iniciativa por la que se plantea adicionar un párrafo al artículo 274 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, sería redundante añadir el párrafo propuesto, pues una suspensión concedida siempre tendrá el carácter de definitiva; hasta en tanto no exista un cambio en la situación jurídica o se compruebe la afectación al orden público o al interés social, que obligue al juzgador revocarla.

En todo caso en la iniciativa sería conveniente precisar qué tipo de pruebas podrían ofrecerse para acreditar la afectación al orden público y al interés social, así como el plazo para su desahogo.

SEGUNDO.- Respecto al tema de la incompetencia como incidente de previo y especial pronunciamiento, si bien la incompetencia del órgano jurisdiccional no se contiene expresamente en el listado de supuestos que dan lugar a la improcedencia del proceso administrativo que contiene el artículo 261, se encuentra implícitamente prevista en la fracción VII del precepto citado, relativa a aquellos casos que resultaría de alguna disposición legal, siendo que las causas de improcedencia son de estudio oficioso.

En todo caso, el imponer al juzgador la obligación de aperturar un incidente de previo y especial pronunciamiento, aun cuando éste sea notoriamente improcedente, podría ocasionar dilaciones innecesarias en el proceso administrativo (al suspenderlo) y consecuentemente ocasionar una violación al derecho de acceso a la justicia de maneral pronta.

III.3.2. Con relación a la **segunda** de las iniciativas, se presentaron las siguientes opiniones:

Del Tribunal de Justicia Administrativa:

Objetivo y contenido de la iniciativa:

La iniciativa plantea, en aras de tutelar el derecho al acceso a la justicia, **incluir el interés legítimo como supuesto de procedencia del proceso administrativo** tramitado ante los Juzgados Administrativos Municipales y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; aduciendo que la materia administrativa se encuentra en constante evolución y que tiene por objeto la protección de los derechos e intereses de las personas.

En este sentido, consideran lo iniciantes que es necesario reformar la legislación en materia del proceso administrativo y resaltar el impacto de la figura procesal del interés, diferenciando entre el interés jurídico y el interés legítimo, proporcionando este último una protección más amplia para los gobernados.

En la doctrina internacional, se ha discutido respecto a las diferencias entre el interés legítimo y el interés jurídico en los sistemas jurisdiccionales, destacando la aplicación de dichos conceptos en cuanto a la tutela de actos y omisiones de

autoridades administrativas que implican un perjuicio a los ciudadanos. Ferrer[29] (2004) señala que:

> *"el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven".*

A raíz de la reforma en materia de derechos humanos en el año 2011, con la modificación de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Federal, se estableció que "el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un *interés legítimo individual* o colectivo...", surgiendo así, un instrumento que fungiría como control de legalidad y acceso a la justicia.

En consecuencia de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha emitido diversas tesis en cuanto al significado del interés legítimo y el interés jurídico, destacando en materia administrativa la siguiente:

> ***INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN.***[30]
> *El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.*
>
> *[...]*

---

[29] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Juicio de amparo e interés legítimo: La tutela de los derechos difusos o colectivos, México, Porrúa, 2004. Pp. 132

[30] Tesis I.4o.A.356 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 1310, registro digital 186237.

Dicho lo anterior, tal como precisa la exposición de motivos, se desprende que surge un interés legítimo en el momento en que se establece la conexión entre sujetos calificados y la norma, aun sin la existencia de un derecho subjetivo. Resultando la relación entre el interés del particular y la legalidad del actuar administrativo, derivado de una afectación jurídicamente relevante y un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad que generan los actos administrativos.

Asimismo, la Tesis 2a./J. 141/2002[31], al aludir a la diferencia entre ambos conceptos en la ley, señala que el interés jurídico **requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo** y el interés legítimo **supone la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados**, ampliando con este último el número de gobernados que pudieran acceder al procedimiento en defensa de sus intereses, siempre que resientan una lesión suficientemente objetiva.

En cuanto a la propuesta, en lo general:

La iniciativa de reforma propone:

[...]

Si bien, la presente reforma supondría una mayor protección a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia ampliaría el ámbito de aplicación de la Justicia Administrativa y la competencia de los órganos jurisdiccionales administrativos; no obstante, existen algunos argumentos que este Tribunal considera necesarios analizar previo a la aprobación de la presente iniciativa:

Respecto del análisis de impacto de la iniciativa, específicamente del impacto administrativo y presupuestario:

Los iniciantes mencionan que la iniciativa "No tiene impacto presupuestario, en virtud de que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, ya cuenta con el personal jurisdiccional que podrá avocarse al conocimiento de los asuntos que puedan surgir"

No obstante, se considera que la iniciativa de reforma si tendría un impacto administrativo y presupuestal, al menos en cuanto al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sin mencionar los Juzgados Administrativos Municipales, con fundamento en las siguientes consideraciones:

---

[31] Tesis 2a./J.141/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 241, registro digital 185377.

En el estado de Guanajuato, año con año la justicia administrativa se ha ido consolidando, lo que quiere decir que los particulares cada día confían más en el trabajo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Dichos niveles de confianza se ven reflejados en el número de demandas que se reciben el en Tribunal y que se pueden encontrar en las estadísticas del Tribunal, que año con año informan ante los poderes del estado.

Tan sólo en 2022 se vio reflejado un incremento del **44.81%** en el número de demandas recibidas, pues el Tribunal dio trámite a 7,429 (siete mil cuatrocientos veintinueve demandas), en comparación con el año 2021 (Imagen 1). Lo cual implica un aumento de la carga de trabajo de casi el doble respecto del año inmediato anterior; siendo que ese crecimiento se sumó al crecimiento del **119.61%** del año 2021 dos mil veintiuno.

[Imagen 1]

Entre el año 2015 al 2020, el promedio en la recepción de procesos fue de 2,308 (dos mil trescientas ocho demandas al año), lo cual significa que entre 2021 y 2022 **fueron recibidas un número de demandas cercanas a las de seis anualidades previas** (**12,559** doce mil quinientas cincuenta y nueve). Información que se puede corroborar con la siguiente gráfica (imagen 2), obtenida del «*informe de actividades*»[32] de la anualidad 2022:

[Imagen 2]

Cabe señalar además, que ésa tendencia al crecimiento se mantiene en la presente anualidad, pues en el periodo correspondiente **hasta el 30 de junio de 2023**, se han recibido **4409 (cuatro mil cuatrocientas nueve) demandas**, tan sólo de procesos administrativos, lo cual implica **más de 690** demandas respecto a la mitad del ejercicio anterior.

Tampoco pasa desapercibido que, ese crecimiento exponencial en las cargas del trabajo en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, aconteció una vez que entró en vigor la reforma al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por medio de la cual se implementó la vía sumaria, publicada en el periódico oficial del estado el 29 de abril de 2020.

En 2022, el juicio sumario representó el 52.2% del total de las demandas promovidas en el Tribunal, mientras que el Juicio Ordinario registro el 47.8% (Imagen 3); y en lo que va del año 2023, se han promovido 2282 demandas por

[32] Consultable en la página electrónica siguiente:
https://transparencia.tcagto.gob.mx/wpcontent/uploads/2023/01/INFORME_TJA_2022.pdf

esta vía, lo que significa un 51.57% de las 4409 demandas recibidas hasta el 30 de junio de 2023.

[Imagen 3]

Lo anterior es sumamente relevante, ya que este crecimiento de las cargas de trabajo del tribunal, con la implementación del juicio sumario, se puede utilizar como indicativo del crecimiento que vendría con la aprobación de la reforma que ahora se analiza. Luego entonces, si al día de hoy ya se considera que las cargas de trabajo del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, ya son bastantes, lo cual requiere también un incremento en el personal y un crecimiento de los espacios de trabajo del Tribunal, para afrontar las actuales cargas de trabajo; la implementación del interés legítimo como supuesto de procedencia para el proceso administrativo traería consigo la necesidad de adaptarse al nuevo paradigma, lo que significa un aumento importante al presupuesto que corresponde a este Tribunal.

Por lo tanto, es ineludible que previo a la aprobación de la presente propuesta de reforma, se analice por las entidades correspondientes el impacto presupuestario que vendría con ella, siendo necesaria la creación de más salas en el Tribunal, con el personal jurídico y administrativo que ello requiera, así como la creación de nuevos espacios para este personal y el impacto administrativo que esto implicaría.

Asimismo, se considera necesario corroborar la suficiencia presupuestaria en los Juzgados Administrativos Municipales, a efecto de que el aumento que pudiese existir en la tramitación de procedimientos y juicios se lleve a cabo de manera oportuna y eficiente.

Tampoco se omite señalar que, las cargas de trabajo no sólo aumentarían en los órganos jurisdiccionales, sino que impactaría directamente en las áreas jurídicas de las dependencias estatales y municipales señaladas como autoridades demandadas en los procesos administrativos competencia del Tribunal y los Juzgados.

En cuanto a la propuesta, en lo particular:

Si bien, la incorporación de la figura procesal del interés legítimo en materia de justicia administrativa amplía el campo de acción de los particulares para acceder a la misma, es preciso establecer correctamente su regulación y alcance, a efecto de no entorpecer ni caer en el abuso de su utilización. Por otra parte, se deben de reconocer las distintas instituciones operantes en el derecho administrativo, y armonizarlas con alcances interpretativos más benéficos para los gobernados.

Específicamente, se recomienda tomar en cuenta las siguientes figuras de derecho administrativo:

a) El derecho de petición: pues abrir la posibilidad a que los particulares con intereses legítimos sobre el actuar de la autoridad, también podría abrir la puerta a que los particulares impugnen los actos omisivos de la autoridad, por el no ejercicio de alguna de sus facultades; siendo que en primera instancia, los particulares pueden solicitar, mediante el ejercicio del derecho de petición, alguna respuesta de la autoridad.

Entonces, se recomienda dejar en claro que, tratándose de intereses legítimos, el proceso administrativo será procedente únicamente en contra de actos administrativos manifiestos.

b) La suspensión: Si bien, los artículos 269 y 270 establecen limitaciones a la solicitud de la suspensión, bastaría que un acto de autoridad afecta a un derecho protegido en lo general para que una persona, aun sin ser parte de la relación jurídico administrativa, pueda sentirse agraviada en su esfera jurídica y, por lo tanto, estaría en posibilidad de impugnar en el mismo alegando un interés legítimo y solicitar la suspensión del acto administrativo.

Por ello, es necesario que se analice si, la protección de un interés legítimo o incluso un derecho colectivo cualificado es suficiente para solicitar la suspensión de un acto administrativo, lo que podría implicar un perjuicio al interés social o la contravención a disposiciones de orden público.

c) El reconocimiento del derecho: Según lo dispuesto por los artículos 255 y 300, el actor podrá solicitar y en consecuencia la sentencia tendrá como efecto el reconocimiento de un derecho. Tratándose del interés jurídico, es claro que se trata del derecho expresamente reconocido en una norma jurídica, con los efectos en ella establecidos.

Pero, tratándose de un interés legítimo, es necesario hacer un análisis sobre la facultad que tendría el Tribunal de reconocer algún derecho al particular, y condenar a la autoridad; el alcance de ese reconocimiento, sin que eso implique una invasión de las atribuciones de las autoridades administrativas, y que ese reconocimiento sea suficiente para proteger el interés cualificado.

La anterior opinión la emite este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, con la intención de aportar al trabajo legislativo y en aras de mejorar la justicia administrativa, con el ánimo de construir un mejor estado de derecho y proporcionar seguridad jurídica a los particulares y a sus derechos humanos, reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Coordinación General Jurídica:

I. Objeto de la iniciativa.
De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa tiene por objeto:

«[...]»

II. Propuesta de Reforma
Se **reforman** los artículos 251 y 261 del *Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, en los siguientes términos:

[...]

III. Comentarios

III.1 Interés Legítimo e Interés Jurídico
La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que para entender y comprender el alcance del concepto «interés legítimo» (individual o colectivo), debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela.

Sin embargo, mientras el «interés jurídico» exige la afectación de un derecho subjetivo, es decir un derecho que forma parte de la esfera jurídica del agraviado, el «interés legítimo» no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí la necesaria tutela jurídica en función de la «especial situación frente al orden jurídico».

El «interés legítimo» no supone un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino el establecimiento –en norma jurídica– de un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que requiere que el demandante demuestre que pertenece a esa colectividad.[33]

Con la reforma constitucional de 2011, se estableció que «el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo».

Ulises Schmill y de Silva Nava analizaron el concepto de interés legítimo que se introdujo en dicha reforma constitucional, y concluyeron que el «interés legítimo» no supone una afectación directa al status jurídico, sino una indirecta, en la

[33] Interés legítimo. Alcance de este concepto en el juicio de amparo. Registro: 2003067. 2a. XVIII/2013 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, Pág. 1736.

medida en que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que le permite accionar para obtener el respeto a su interés aunque no goce ni se vea afectado directamente un derecho subjetivo individual.

Por consiguiente, señalaron que puede estimarse que la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un ente colectivo que, de manera abstracta, tiene interés en que el orden opere de manera efectiva, lo que explica que se hable de un interés individual o colectivo, en el entendido en que la afectación individual sólo podrá darse en la medida en que se forme parte de una colectividad interesada, pues, de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple.[34]

En ese orden de ideas, dentro de los criterios jurisprudenciales de la SCJN, el máximo órgano jurisdiccional ha señalado, en materia administrativa, que:

> «El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.»[35]

Igualmente, el máximo órgano jurisdiccional, ha señalado que «el interés jurídico tiene una connotación diversa a la del legítimo, pues mientras el primero requiere que se acredite la afectación a un derecho subjetivo, el segundo supone únicamente la existencia de un interés cualificado respecto de la legalidad de los actos impugnados, interés que proviene de la afectación a la esfera jurídica del

---

[34] **SCHMILL Ordoñez,** Ulises y **de Silva Nava,** Carlos (2013) «El interés legítimo como elemento de la acción de amparo», en Isonomía, número 38, pp. 261 y 262.

[35] **INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN** Tesis I.4o.A.356 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, Agosto de 2002, página 1310, registro digital 186237.

individuo, ya sea directa o derivada de su situación particular respecto del orden jurídico.»[36]

El interés jurídico requiere la existencia de un derecho subjetivo reconocido por la norma jurídica, además de su afectación, constituyendo estos factores, elementos esenciales e imprescindibles del primero, y ante la ausencia de alguno de ellos o de ambos, no se actualizará esa figura, establecida como requisito para la procedencia de la acción de amparo en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que quien promueva lo hará en función de un mero interés simple, traduciéndose en consecuencia en la falta de legitimación para incoarlo, aunque ello, como bien lo refiere el autor precitado, normalmente se constatará en la secuela procesal.

En torno a las características del interés jurídico, éstas son perceptibles en la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), con número de registro 2019456, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598, de rubro y contenido siguientes:

> **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa

[36] **INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Tesis: 2a./J. 141/2002. Segunda Sala. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 241. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente. *

*Lo resaltado no es de origen.

Con idéntico propósito, se cita la tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), con número de registro 2004501, pronunciada por la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 3, página 1854, de rubro y contenido siguientes:

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.*

*Lo resaltado no es de origen.

Resulta necesario discernir este concepto, con el interés legítimo y simple; dado que todos estos conceptos poseen matices similares. Para ello, se transcribe a continuación el siguiente criterio, emitido por la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato:

> **INTERÉS JURÍDICO, SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE.-** Resulta trascendente explicar la diferencia que existe entre los diferentes tipos de interés reconocidos: jurídico, legítimo y simple. Primeramente, debemos mencionar que el interés jurídico se traduce en lo que se conoce como derecho subjetivo, es decir, aquel derecho que, derivado de la norma objetiva, se concreta en forma individual en algún objeto determinado otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad, así tenemos que el acto de autoridad que se reclame tendrá que incidir o relacionarse con la esfera jurídica de algún individuo en lo particular; esto es, tal interés consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha transgresión. Por su parte, el interés legítimo es aquel que tienen quienes invocan situaciones de hecho protegidas por el orden jurídico, tanto de un sujeto determinado como de los integrantes de un grupo de individuos, diferenciados del conjunto general de la sociedad, por lo que para que exista este interés es suficiente que los particulares, principalmente los pertenecientes a un grupo diferenciado de la sociedad, resulten afectados por actos contrarios a la ley. En cuanto al interés simple, éste lo tienen las personas como cualquier miembro de la sociedad que desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo prevé la denuncia o acción popular. (Expediente: 5.335/03. 161 Sentencia de fecha 24 de mayo de 2004.).

III.2 Impacto jurídico

Se sugiere analizar el impacto jurídico de la presente iniciativa frente a otras figuras que operan en el derecho administrativo, tales como las limitaciones a la solicitud de suspensión del acto administrativo; el reconocimiento del derecho; y el ejercicio del derecho de petición, pues se estima que, como particulares, se cuenta con el Juicio de Amparo, para controvertir una determinación de autoridad administrativa (o de otras materias), de cualquier orden de gobierno. Se destaca que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al igual que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, solo contempla al interés jurídico.

Se insiste, hay diferencia entre incorporar el interés legítimo en tratándose del juicio de amparo, y la materia administrativa; ello en razón, a que la generalidad

de los actos que se controvierten ya sea de las autoridades administrativas del orden estatal, como municipales, derivan de un acto administrativo concreto, individualizado, y, por ende, para ese efecto, es dable controvertirlo por la vía administrativa acreditando el interés jurídico. La vulneración de garantías individuales, de acuerdo con nuestro orden jurídico, se acude al juicio de amparo.

III.3 Impacto administrativo y presupuestario
Pese a que la presente iniciativa, dentro de la evaluación *ex ante* que se desarrolla en la exposición de motivos, establece respecto al impacto administrativo y presupuestario que:

> «**II. Impacto administrativo:** Tocante a este aspecto, el impacto administrativo que se observa se traduce en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de seguridad jurídica y acceso a la justicia de las personas, así como prever reglas procesales claras que impacten en la impartición de justicia.
>
> **III. Impacto presupuestario**: No tiene un impacto presupuestario, en virtud de que el Tribunal de Justicia Administrativa ya cuenta con personal jurisdiccional que podrá avocarse al conocimiento de los asuntos que puedan surgir.»

Se sugiere ponderar la propuesta normativa contenida en la presente iniciativa a la luz del impacto pecuniario que la misma podría generar, así como a las consideraciones que la autoridad jurisdiccional estime, de prosperar y actualizarse la materia de la presente iniciativa; destacando que el particular no está en estado de indefensión, pues cuenta con el juicio de amparo, para, de ser el caso, controvertir una determinación administrativa que estime le vulnere algún derecho. Asimismo, por tener impacto en las cuarenta y seis administraciones municipales, se estima que en términos del artículo 56 párrafo segundo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, es necesario recabar la opinión de los ayuntamientos.

IV. Comentario Final
Finalmente, con total respeto a la autonomía de ese Poder Público, se ponen a consideración de esa Comisión las observaciones técnico-jurídicas contenidas en esta opinión, esperando que las mismas contribuyan en sus trabajos de estudio y dictaminación.

Del Ayuntamiento de León:

El interés legítimo es un concepto utilizado en el ámbito legislativo para referirse a una razón válida y justificada por la cual una persona puede tener derecho a intervenir en un proceso de manera indirecta pero cuya protección puede

presentar un beneficio para quien promueve su acción. Asimismo, es importante destacar que el concepto de "interés legítimo" puede ser interpretado y aplicado de manera diferente en diferentes ramas del derecho, en atención a los casos y contextos; en el ámbito administrativo la determinación de si una persona tiene un interés legítimo dependerá de factores como la naturaleza del procedimiento, la relación entre la persona y el asunto en cuestión, así como las regulaciones y leyes aplicables en cada jurisdicción.

En materia administrativa, debe indicarse que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo solo se reconoce un interés jurídico del recurrente, como una afectación directa a su persona y no así un interés legítimo a terceros; también se resalta que en el artículo 3° de la misma ley se establece que los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante, también **pueden ser parte del juicio contencioso administrativo**.

En el mismo tenor, actualmente en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato solo se reconocen como parte del proceso administrativo a las personas que tengan un interés jurídico y que funden su pretensión. De igual forma que la legislación federal, se identifica con el carácter de tercero a la persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

Ahora bien, aunque en otras m materias como en el **juicio de amparo** se reconoce la titularidad de derechos subjetivos de un interés legítimo individual o colectivo, se considera que la incorporación del interés legítimo planteado en la iniciativa debería contemplar toda una infraestructura sistematizada y jerarquizada en la normatividad estatal para poder desarrollar y sentar las bases legislativas para una adecuada interpretación, por lo que detectamos que reformar solo dos artículos relativos a las partes del proceso y un supuesto de improcedencia, **no es suficiente para los alcances de esta figura jurídica**, además de destacar que los iniciantes no prevén impactos jurídicos, administrativos, presupuestarios ni sociales en la función jurisdiccional administrativa de los municipios y del Estado de Guanajuato.

Circunstancia esta última que resulta de gran relevancia ya que debe valorarse el escenario que traería aparejado con el incremento de asuntos por desahogar no solo en el Tribunal de Justicia Administrativa, sino los propios Juzgados Administrativos Municipales, así como el impacto administrativo y presupuestal real que ello representa; lo cual, no puede desprenderse con claridad en la iniciativa que nos ocupa.

Ahora bien, esto no representa que la incorporación del interés legítimo es improbable o indeseable, sino nos manifestamos porque esta figura exige un análisis exhaustivo que genere a su vez una **reforma integral** al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, así como a los instrumentos,

lineamientos y manuales relacionados; podríamos afirmar que el reconocimiento del interés legítimo requiere un sistema normativo que identifique al menos: supuestos de validez, acciones a cargo de la autoridad, pretensiones procesales, alcance de sentencias, además de un estudio jurídico detallado del tema.

En el mismo sentido, resaltamos que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha resuelto que **no es suficiente a reditar un interés legítimo y un agravio para que el juicio contencioso administrativo sea procedente.**

Por todo lo anterior, se considera que la propuesta requiere de un análisis muy profundo e incorporar al sistema administrativo guanajuatense de una figura con una estructura tan robusta como lo es el interés legítimo."

Del Ayuntamiento de Irapuato:

Se advierte que en el artículo primero del Decreto, se menciona que se adiciona una palabra al artículo 251; sin embargo, por técnica legislativa, lo correcto sería hablar de una reforma al primer párrafo del artículo 251, razón por la cual se sugiere revisar esta situación.

Por otra parte, se sugiere establecer un artículo único dentro del Proyecto de Decreto, ya que las disposiciones que se pretenden reformar y adicionar versan sobre el mismo ordenamiento, por tanto, la reforma a la fracción I del artículo 261, deberá contemplarse en el primer artículo del Proyecto de decreto.

Del Ayuntamiento de San Luis de la Paz:

TERCERO.- En relación con la iniciativa a efecto de reformar los artículos 251 párrafo primero e inciso b y 261 fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, misma por la cual se busca incluir el interés legítimo como supuesto de procedencia del proceso administrativo, este ayuntamiento se manifiesta en los siguientes términos:

1. Dadas las reformas constitucionales en el marco de reconocimiento de Derechos Humanos en el año 2011, con la modificación de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política Federal, se estableció que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo...", existiendo en consecuencia un instrumento que fungiría como control de legalidad y acceso a la justicia.

2. Asimismo, se refiere que la iniciativa de reforma tendría un impacto administrativo y presupuestal tanto en el Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado de Guanajuato, así como en los juzgados administrativos municipales al aumentar las cargas de trabajo, lo cual requiere también un incremento en el personal y un crecimiento de los espacios de trabajo, en consecuencia, aumento del presupuesto.

3. Si bien, la incorporación de la figura procesal del interés legítimo en materia de justicia administrativa amplia el campo de acción de los particulares para acceder a la misma, es preciso establecer correctamente su regulación y alcance, a efecto de no entorpecer ni caer en el abuso de su utilización.

4. En todo caso, es necesario revisar el impacto jurídico de la iniciativa frente a otras figuras que operan en el derecho administrativo, tales como limitaciones a la suspensión del acto administrativo, el reconocimiento del derecho y el ejercicio del derecho de petición, reiterando la posibilidad de controvertir una determinación de autoridad administrativa a través del juicio de amparo.

III.4. Estudio de impacto presupuestal y financiero.

La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso del Estado elaboró un estudio de impacto presupuestal y financiero en relación con las dos iniciativas, mismo que contiene: I. Resumen ejecutivo; II. Desarrollo del estudio: A. Delimitación de las iniciativas; B. Fundamentación o marco jurídico; C. Metodología de análisis de las propuestas de iniciativas de adiciones de Ley; III. Evaluación de Impacto Presupuestario; y IV. Conclusiones.

Dicha área institucional a manera de conclusiones expuso lo siguiente:

Del contenido integral de las iniciativas, se considera oportuno y en un sentido práctico acumular su análisis al ser coincidente sus efectos presupuestales; bajo lo anterior, se advierte que su aprobación vincula a las autoridades jurisdiccionales administrativas para recibir y atender los asuntos promovidos por aquellas personas que no cuenten con interés jurídico y solo tengan interés legítimo para actuar; asimismo, la consideración de la incompetencia como incidente de previo y especial pronunciamiento, lo que implica el desahogo del mismo, finalmente la declaratoria de la suspensión definitiva de los efectos del acto reclamado en aquella hipótesis en que no se afecte al orden público o interés social; todos estos aspectos evidentemente buscan fortalecer los mecanismos de legalidad, sin embargo, en un sentido tangible representa incremento paulatino de asuntos en trámite lo que implica considerar mayores recursos humanos y materiales para mantener el principio que prevé el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de que «*toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla*

en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial»; derivado de lo anterior es por lo que se estima un costo correspondiente a una nueva sala para el Tribunal de Justicia Administrativa de aproximadamente 21 millones de pesos anuales; asimismo, a nivel municipal, un juzgado administrativo adicional se estima tiene un costo aproximado de 703 mil 772 pesos; cifras que pudiera incrementarse si se consideran gastos adicionales para la adecuación de espacios e instalaciones así como un mayor equipamiento.

IV. Consideraciones.

Atendiendo a las opiniones transcritas anteriormente, así como al estudio de impacto presupuestal y financiero, se estima que las propuestas no resultan necesarias ni tampoco son viables, bien por tratarse de situaciones ya resueltas en la práctica, por no guardar coherencia normativa con otras disposiciones, o bien por los efectos jurídicos, administrativos o presupuestales que con las modificaciones propuestas se producirían.

La adición de un **tercer párrafo al artículo 274** con la finalidad de establecer la posibilidad de que el juzgador pueda conceder *la suspensión definitiva cuando en caso de rendirse el informe por parte de la autoridad no se desprenda afectación al orden público o interés social*, resulta innecesaria e inviable, de acuerdo con las consideraciones que se exponen enseguida.

Al respecto, el artículo 268 del propio ordenamiento prevé que la suspensión del acto o resolución impugnado podrá solicitarse en cualquier momento y tiene como objetivo mantener las cosas en el estado en que se encuentren. En consecuencia, *tendrá carácter definitivo,* de acuerdo con lo expresado por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Por otra parte, del mismo artículo 274 se puede inferir que cuando se compruebe que con la suspensión provisional se cause perjuicio al orden público o al interés social, el juzgador que la haya concedido podrá dejarla sin efectos y, en caso contrario, de no causarse este perjuicio se concederá la suspensión, la que siempre tendrá carácter de definitiva, ya que hasta en tanto no exista un cambio en la situación jurídica o se

compruebe la afectación al orden público o al interés social, el juez podrá dejarla sin efectos.

Es así como consideramos que incluir en este dispositivo la referencia expresa a la *suspensión definitiva,* resulta innecesaria.

Cabe destacar que, en relación a esta consideración, los ayuntamientos de León y San Luis de la Paz, también son coincidentes en que la adición propuesta a este dispositivo *no plantea una mejora a los procesos ni a la operatividad de los juzgados administrativos estatales ni municipales*, o que la misma *sería redundante*.

Por otra parte, la iniciativa no refiere a otras disposiciones normativas vigentes que pudieran estar relacionadas con la propuesta, de acuerdo con su objetivo, por lo que existiría el riesgo de provocar incongruencias normativas. Este aspecto lo advierte la Coordinación General Jurídica al revisar lo dispuesto por el artículo 270, así como lo relativo a las pruebas aportadas y su desahogo, y a la consecuencia de omisión por parte de la autoridad de rendir el informe respectivo. Por tanto, quienes dictaminamos consideramos inviable toda propuesta de modificación a cualquier ordenamiento legal que no contemple de manera sistemática y coherente el impacto con otras normas.

La adición de una **fracción III al artículo 290** para establecer la *incompetencia* como *incidente de previo y especial pronunciamiento,* de igual forma la consideramos innecesaria ya que, en primer término, tanto el Tribunal de Justicia Administrativa como los juzgados administrativos municipales actualmente están obligados en todo momento a analizar su competencia, ya sea como causal de improcedencia del proceso administrativo, o bien en la propia sentencia. Como causal de improcedencia del proceso administrativo en términos de la fracción VII del artículo 261, la que además son de estudio oficioso, y como causal de sobreseimiento de acuerdo con el artículo 262, fracción II de dicho ordenamiento cuando durante el proceso apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que refiere el artículo 261; y, en la sentencia, al fijar el juzgador su competencia para analizar y resolver el asunto puesto a su consideración.

Es así que, abrir un *incidente de previo y especial pronunciamiento* podría ocasionar dilaciones innecesarias en el proceso administrativo, contrario ello al acceso a la justicia de manera pronta.

Destacamos la coincidencia con la anterior consideración, tanto de la Coordinación General Jurídica, como de los ayuntamientos de León y San Luis de la Paz. El primero de los ayuntamientos, *al destacar que para la actividad administrativa como en la sustanciación de proceso, la incompetencia como incidente ya se contempla actualmente en los artículos 10, 190, 205, 280 fracción I, 288, 289, 290, 292, 294 y 304 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Además, en atención a la naturaleza del artículo 290, en un sentido de interpretación amplio, los supuestos normativos enunciados no son limitativos, sino buscan identificar cuáles de los incidentes son de previo y especial pronunciamiento; es decir, cuáles supuestos deben suspender la sustanciación del proceso.* Para este municipio, el Código vigente de ninguna manera excluye el incidente de incompetencia. Para el segundo de los ayuntamientos, *podría ocasionar dilaciones innecesarias en el proceso administrativo (al suspenderlo) y consecuentemente ocasionar una violación al derecho de acceso a la justicia de manera pronta.*

En la reforma propuesta a los **artículos 251, párrafo primero, b) y 261, fracción I** para incluir la figura de *interés jurídico* como supuesto de procedencia del proceso administrativo, destacan los impactos de la iniciativa, principalmente, administrativo, presupuestario y jurídico.

En el aspecto administrativo y presupuestario, el efecto de una modificación como la que se propone, sin lugar a duda es de atenderse con el debido cuidado, ya que dentro de la estructura actual del Tribunal de Justicia Administrativa y de los juzgados administrativos municipales se tienen asignados recursos económicos para la atención de los asuntos que les competen, pero incluir el *interés jurídico*, pudiera provocar un incremento en las cargas de trabajo y, por tanto, la necesidad de incorporación de personal adicional y recursos materiales para el desarrollo de sus actividades actuales y adicionalmente las incrementarían con motivo del reconocimiento de esta figura. En esta

hipótesis, se corre el riesgo de que la pretensión de la y los iniciantes no llegue a concretarse ante la falta de capacidad administrativa y presupuestaria y, por tanto, se correría el riesgo de afectar el actual y normal desarrollo de estos órganos.

Como lo destaca la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas *es conveniente tener claro que cualquier adecuación normativa debe considerar los aspectos presupuestales, si no, su implementación no será posible o será ineficiente su alcance, ya que en el caso de las presentes propuestas, probablemente las cargas de trabajo se incrementarán lo que debe preverse para mantener una atención adecuada en la impartición de justicia administrativa, dado los razonamientos expresados, debiéndose contar con la asignación de recursos suficientes para dar continuidad en su aplicación.*

Por lo que toca al aspecto jurídico, la iniciativa no contempla un esquema de viabilidad por sistematización y coherencia normativa. El Tribunal de Justicia Administrativa y la Coordinación General Jurídica advirtieron a esta Comisión dictaminadora *sobre la necesidad de precisar correctamente su regulación y alcance, a efecto de no entorpecer ni caer en el abuso de su utilización. Por otra parte, se deben reconocer las distintas instituciones operantes en el derecho administrativo, y armonizarlas con alcances interpretativos más benéficos para los gobernados*, como son el *derecho de petición*; la *suspensión*; el *reconocimiento del derecho*; así como los alcances del *reconocimiento de un derecho particular y condenar a una autoridad*. De manera coincidente se pronunciaron los ayuntamientos de León y San Luis de la Paz, al referir que *la incorporación del interés legítimo planteado en la iniciativa debería contemplar toda una infraestructura sistematizada y jerarquizada en la normatividad estatal.*

De acuerdo con lo anterior, las propuestas de la y los iniciantes contenidas en las dos iniciativas que se dictaminan resultan improcedentes.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. No resultan procedentes las siguientes dos iniciativas presentadas por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional: la primera, a efecto de adicionar un tercer párrafo al artículo 274 y una fracción III al artículo 290 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; y la segunda, a efecto de reformar los artículos 251, párrafo primero y el b), y 261, fracción I del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato. De tal forma se instruye el archivo definitivo de las dos iniciativas.

Guanajuato, Gto., 24 de octubre de 2023
La Comisión de Justicia

Laura Cristina Márquez Alcalá
Diputada presidenta

Susana Bermúdez Cano
Diputada vocal

Bricio Balderas Álvarez
Diputado vocal

Gustavo Adolfo Alfaro Reyes
Diputado vocal

Cuauhtémoc Becerra González
Diputado secretario