H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA MEDIANTE LA CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, PRESENTADA POR LAS DIPUTADAS Y LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA.

A la Comisión de Justicia de la Sexagésima Cuarta Legislatura le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa mediante la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, presentada por las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de dicha Legislatura.

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

CONSIDERACIONES

I. Presentación de la iniciativa.

Las diputadas 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, la iniciativa que se describe en el preámbulo del presente dictamen.

La iniciativa tiene por objeto, a decir de los iniciantes, resolver el vacío legal que se da en tres temas y que tienen que ver con quienes ejercen esta noble función en el proceso de mediación y conciliación en el Centro Estatal de Justicia Alternativa. Los tres temas son: *a) el relacionado con el perfil en ley de quienes ocupan los cargos de Director del Centro Estatal de Justicia alternativa y Subdirector de Sede Regional; b) el relacionado con las atribuciones para ambas figuras, que no se especifican en ningún cuerpo normativo; y c) Brindar certeza jurídica laboral respecto a la actividad de los mediadores y conciliadores que les permita hacer su labor con independencia e*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

imparcialidad.

II. Turno de la iniciativa.

De acuerdo con la materia de la propuesta, la presidencia de la mesa directiva turnó a la Comisión de Justicia de la anterior legislatura la iniciativa, en sesión plenaria de fecha 25 de abril de 2019, para su estudio y dictamen.

Cabe precisar que la presidencia de la mesa directiva en funciones durante el primer periodo ordinario de sesiones de esta Sexagésima Quinta Legislatura, en sesión plenaria de fecha 7 de octubre de 2021, una vez declarada la integración de las comisiones permanentes, remitió las iniciativas y asuntos en trámite de las comisiones de la Sexagésima Cuarta Legislatura, a las presidencias designadas de cada Comisión, para los efectos conducentes, entre ellos la iniciativa que nos ocupa en el presente dictamen.

III. Estudio de la iniciativa.

III.1. Metodología de trabajo para estudio de la iniciativa.

Una vez radicada la iniciativa en la reunión de la Comisión de Justicia del 2 de mayo de 2019, se aprobó por unanimidad de votos, la siguiente metodología de trabajo para estudio y dictamen:

1. *Remisión de la iniciativa para solicitar opinión:*

a) *Por medio de oficio al Supremo Tribunal de Justicia.*
b) *Por medio de correo electrónico a las diputadas y diputados integrantes de la LXIV Legislatura.*

Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud.

2. *Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 10 días hábiles.*

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

3. *Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de una tarjeta informativa sobre la iniciativa.*

4. *Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de un comparativo y concentrado de observaciones que se formulen a la iniciativa.*

5. *Reunión de la Comisión de Justicia para seguimiento de la metodología y, en su caso, acuerdos.*

III.2. Seguimiento a la metodología de trabajo.

En relación con el punto 1, el Supremo Tribunal de Justicia remitió su opinión.

Respecto al punto 2, se subió la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana. No se recibieron opiniones.

Por lo que toca a los puntos 3 y 4, la secretaría técnica de esta Comisión elaboró una tarjeta informativa y un concentrado de observaciones, mismo que se circuló a los integrantes de la Comisión.

En el punto 5, relativo al seguimiento de la metodología de trabajo, el 11 de septiembre de 2019 se aprobó por unanimidad de votos llevar a cabo una mesa de trabajo de asesores con la secretaría técnica e invitar al Supremo Tribunal de Justicia a una reunión de la Comisión para proceder al análisis respectivo, previa anuencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

El pasado 1 de febrero de 2022, la Comisión de Justicia de esta Sexagésima Quinta Legislatura retomó el tema y procedió al análisis de la iniciativa, lo que concluyó con la propuesta de la presidencia, a efecto de emitir dictamen en sentido negativo con base en la opinión recibida y lo expuesto en la reunión de análisis, lo que fue aprobado por unanimidad de votos.

III.3. Opinión del Supremo Tribunal de Justicia.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Con base en lo anterior, consideramos pertinente transcribir la opinión del Supremo Tribunal de Justicia:

1. El planteamiento que da motivo a la iniciativa, contenido en el tercer párrafo, realiza la analogía de las funciones judiciales a las de mediación-conciliación, factor que los lleva a concluir que debe existir un proceso de selección de personal del Centro Estatal de Justicia Alternativa, con las mismas características que el correspondiente a la función jurisdiccional, con el propósito de "garantizar una justicia alternativa de calidad y transparente". Analogía que no consideramos aplicable, al precisar que no corresponde al personal del CEJA impartir justicia[1], sino colaborar a través de procesos de autocomposición asistida, con dicho fin. Por lo que en tratándose de un órgano administrativo cuya función primordial es coadyuvar con los órganos jurisdiccionales para la solución de controversias, no es factible dar a sus titulares tratamiento de órganos jurisdiccionales, a través del sistema de carrera judicial.

2. Respecto al párrafo cuarto, en el que se argumenta que *"existen varios rubros por atender para que se armonicen diversas disposiciones que en el orden federal y estatal tienen que ver con los mecanismos alternos de solución de controversias. Y entre esos temas pendientes destaca un vacío y laguna jurídica en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en tres temas que requieren atención inmediata a saber: a) El relacionado con* ***el perfil en ley de quienes ocupan los cargos de Director del Centro Estatal de Justicia Alternativa y Subdirector*** *de Sede Regional; b) El relacionado con las atribuciones para ambas figuras, que no se especifican en ningún cuerpo normativo; y c)* ***Brindar certeza jurídica laboral, respecto a la actividad de los mediadores y conciliadores*** *que les permita hacer su labor con independencia e imparcialidad.";* cabe señalar que:

   a. No es dable la pretendida armonización de leyes federales con estatales sobre el particular, puesto que si bien es cierto que existe una ley nacional que regula la aplicación de mecanismos alternativos en materia penal y de adolescentes, no existe norma federal que involucre estos temas en particular; limitándose el antedicho ordenamiento a establecer las **facultades, requisitos, y obligaciones** de los llamados facilitadores y titular del órgano,

[1] La impartición de justicia corresponde única y exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia que está integrado por Jueces y Magistrados, así como a los tribunales; artículos 7 y 89 fracciones I y V de la Constitución Política Para el Estado de Guanajuato.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

cuestiones que al encontrarse reguladas en tal dispositivo nacional, no son materia que toque definir a la Ley Orgánica del Poder Judicial, primero, por no corresponder con la naturaleza y objeto de la ley; segundo, porque en materia de mecanismos penales sería cuestionable la facultad del Congreso Local para legislar; y tercero, porque la propia ley faculta a los Consejos de los Poderes Judiciales a realizar la Certificación en Sede Judicial, como "requisito de ingreso y permanencia", por lo que **atribuye la facultad** de selección al Consejo de la Entidad Federativa.

b. Respecto al perfil del Director y Subdirectores de sede, al tratarse de **funciones administrativas** no corresponde a la Ley Orgánica regularlas, como es el caso de la Dirección de Administración, Contraloría del Poder Judicial, Escuela de Estudios e Investigación Judicial, etc., las cuales se encuentran reguladas precisamente en disposiciones de carácter administrativo.

c. En consonancia con lo anterior, al no constituir materia de regulación de la Ley Orgánica, las atribuciones de las referidas figuras se encuentran establecidas en la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, ordenamiento que si bien es cierto, no es exhaustivo al respecto, no es omiso en la materia, por lo que resulta inexacto referir la existencia de una laguna jurídica al respecto, siendo que adicionalmente se entienden aplicables todas las atribuciones que corresponden a cualquier servidor público .

d. Ahora bien, en cuanto a la certeza jurídica laboral respecto de las actividades de los mediadores- conciliadores, la propia ley de la materia en su artículo 19, fracción I señala que: *"Los mediadores y conciliadores (...) l. Realizarán su función en forma rápida, profesional, neutral, imparcial, confidencial y equitativa"*; razón por la que se estima innecesaria la reforma en este sentido, adicionalmente al razonamiento de que en atención a la naturaleza de la función del mediador-conciliador, resulta absolutamente imposible que cuente con *"independencia"* como en el caso de la "independencia judicial" del juzgador, debido a que los primeros se encuentran constreñidos a la voluntad de los mediables, es decir dependen de ellos para realizar su función, en tanto que en el caso de los jueces, esa independencia les permite resolver los conflictos ante ellos planteados, sin estar supeditados a la voluntad de las partes o de un superior jerárquico, más que a la propia ley vigente y aplicable al caso.

3. En relación a la modificación del segundo párrafo del artículo 185, para el que se propone que "los mediadores y conciliadores serán personal

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

administrativo", es preciso señalar que los **mediadores-conciliadores**, cuentan con fe pública según lo establecido en la Ley de la materia, así como deberes y obligaciones que la misma ley impone en los artículos 18, 19, 20 y demás relativos, como lo son confidencialidad de los asuntos que conocen, datos, informes, comentarios, conversaciones, acuerdos, posturas de los mediables, siendo dentro del proceso de mediación y conciliación un representante del Poder Judicial del Estado de Guanajuato , actuando de forma imparcial, informando a los mediables de sus derechos y obligaciones desde la solicitud de intervención del Centro hasta la conclusión del proceso; funciones que por su naturaleza corresponden legalmente **al personal de confianza**, por lo que se produciría una antinomia el atribuirles la calidad de "personal administrativo", sobre todo porque esa confidencialidad en la información que manejan es lo que define al funcionario de confianza, de un trabajador definitivo o de base; razón por la cual las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato los considera como personal de confianza, en su artículo 7, fracción III[2].

4. Por otra parte el Director o titular del Centro Estatal de Justicia Alternativa, es un puesto de confianza, en el cual se depositan diversas facultades por parte del titular del Poder Judicial del Estado, debido a que son cargos de mayor jerarquía en el Poder Judicial, cuya designación obedece a razones de estricta confianza, confidencialidad , capacitación, ética profesional, seguridad y alta especialidad en las funciones que desempeñan, al igual que los demás Directores de las diversas áreas que forman parte del Poder Judicial.

5. Asimismo , la iniciativa señala que se *"entregará nombramiento definitivo a todo subdirector, mediador y conciliador que haya laborado ininterrumpidamente por un año en el Centro Estatal de Justicia Alternativa"*, lo que constituye un tratamiento especial a Mediadores-Conciliadores y Subdirectores de Sede, respecto de otros servidores públicos del Poder Judicial, dado a que conlleva otorgar ciertas prerrogativas que se traducen en discriminación para el personal que no tenga ese nombramiento, y no atienden a las necesidades en el servicio que presta el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, pero sobre todo debe considerarse que a la fecha la continuación en la prestación del servicio de mediación se encuentra estructurado de tal manera que se garantiza a la sociedad el que reciban un servicio por mediadores

[2] Artículo 7, fracción 111, Quienes funjan como titulares del al Dirección del Centro Estatal de Justicia Alternativa y de sus subdirectores, así como las y los mediadores-conciliadores y especialistas técnicos en mediación.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

constantemente certificados en sus conocimientos, por lo que conceder nombramientos definitivos implicaría un retroceso, pues la permanencia ya no estaría regulada por la capacitación constante y permanente, sino por un nombramiento definitivo.

6. Es importante destacar que de aprobarse la reforma planteada, contrario a lo señalado en el documento legislativo, si existiría un impacto presupuestario derivado del incremento de plazas que acarrea el otorgamiento de nombramientos definitivos, así como de la implementación de los pretendidos procesos de selección que implican una importante aplicación presupuestaria en materia de capacitación e instrumentación de los mismos.

7. Por lo que hace a la propuesta de adición del *"Artículo 185 QUARTER. Atribuciones del Director y del Subdirector de Sede"*, es de señalar que se trata de aspectos que aunque de forma dispersa, ya se encuentran regulados en la Ley con las siguientes precisiones:

- Sobre el inciso a), la fracción III, que establece como atribuciones del Director del Centro la de "*Revisar y aprobar propuestas de convenios elaborados por mediadores y conciliadores"* es de señalar que dicha actividad no corresponde a las comprendida como atribuciones, sino que se trata de un ejercicio fáctico y de retroalimentación realizado para asegurar aspectos jurídicos, a la voluntad de las partes, ajenos a la voluntad o autoridad del Director.

- Las fracciones IV y V, que establecen como atribución del Director la ratificación de convenios, así como elevarlos a la categoría de cosa juzgada, se trata de facultades ya dadas por la Ley de Justicia Alternativa .

- Fracción VII, VIII y IX, relativas al *"diseño, administración y operación del archivo estatal de datos estadísticos relativos a la prestación del servicio del CEJA"*, así como la "*presentación ante el Consejo del informe anual de actividades, así como del proyecto del presupuesto anual de actividades del CEJA"* son aspectos de organización interna y que están reguladas por reglamento del Consejo y que corresponde a otras áreas como la Dirección de Planeación y Administración del Poder Judicial.

- Del inciso b) correspondientes a las "atribuciones del Subdirector de la Sede", todas ellas se encuentran reguladas en la Ley de Justicia Alternativa, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

> Es por lo anteriormente expuesto que consideramos que la propuesta legislativa no resulta idónea para el funcionamiento y fines que persigue el Centro de Justicia Alternativa, de manera que en esta ocasión, respetuosamente nos permitimos disentir de la pretendida reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

III.4. Reunión de análisis.

Como quedó asentado en el apartado de seguimiento a la metodología de trabajo, la Comisión de Justicia de esta Legislatura procedió al análisis de la iniciativa con la participación del Supremo Tribunal de Justicia, a través de la Maestra Ma. Cristina Cabrera Manrique, Magistrada Supernumeraria de la Séptima Sala Civil, quien sostuvo la opinión previamente remitida, misma que se transcribió en el punto que antecede y expuso los aspectos que diferencian las funciones que desarrollan los mediadores y conciliadores con la función jurisdiccional.

Derivado de lo anterior, los integrantes de esta Comisión estimamos improcedente la propuesta de los iniciantes, de tal forma se acordó la elaboración de un proyecto de dictamen en sentido negativo.

IV. Consideraciones.

Quienes dictaminamos destacamos la importancia -como lo hacen los iniciantes- de la llamada justicia alternativa y su consolidación en el sistema jurídico, pues como bien lo dicen da la posibilidad a la ciudadanía para dirimir sus controversias a través de la mediación y conciliación, sin tener que llegar a sede judicial. Partiendo precisamente de esta premisa consideramos inviable la propuesta de los iniciantes, fundamentalmente, porque no podemos equipar las funciones jurisdiccionales con las funciones que se realizan en materia de justicia alternativa.

La impartición de justicia corresponde exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia integrado por jueces y magistrados; la justicia alternativa es una herramienta

de colaboración, a través de procesos de autocomposición asistida, para la solución de controversias. De acuerdo a ello no es viable darles el mismo tratamiento. Los primeros, jueces y magistrados, realizan una función jurisdiccional, sujetos, además, a un escalonamiento de acuerdo a carrera judicial; los mediadores y conciliadores son coadyuvantes de la impartición de justicia, no la imparten, las partes son las que resuelven voluntariamente el conflicto con la asistencia del mediador o del conciliador. La capacitación permanente de los mediadores y conciliadores es un punto a resaltar que el Consejo del Poder Judicial lleva a cabo. Cada tres años se certifican como tales, ello significa que no puedan ser cargos definitivos, como se pretende con la iniciativa, pues están sujetos a una certificación.

Estimamos que los iniciantes, con la intención de justificar la propuesta normativa, hacen afirmaciones en la exposición de motivos que consideramos incorrectas, como lo planteó el Poder Judicial en las observaciones que remitió a esta Comisión de Justicia y que fueron ampliamente explicadas por la magistrada supernumeraria que participó en la reunión de análisis, planteamientos con los que coincidimos plenamente.

Cabe destacar que algunas de las afirmaciones que los iniciantes hacen para justificar la reforma no corresponden a la realidad. Ejemplo de ello es que señalan que en ningún momento la justicia alternativa debe considerarse una justicia de segunda. Al respecto consideramos, que en nuestro estado nunca hemos considerado en tales términos la justicia alternativa, por el contrario siempre se le ha reconocido como una opción de justicia de mucha trascendencia e importancia, tanto legislativamente como funcionalmente. El estado de Guanajuato cuenta con el Centro de Justicia Alternativa, a decir del propio Supremo Tribunal de Justicia, más grande en toda la república, no sólo por su infraestructura, sino también por el número de mediadores y conciliadores en funciones, y por el tipo de asuntos que se atienden.

Existen aspectos que se pretende regular en la Ley Orgánica del Poder Judicial

que no son materia de este ordenamiento, específicamente el de adicionar el perfil del director y subdirectores de sede, ya que estos realizan funciones administrativas.

Otras de las propuestas estimamos que resultan excesivas, como pretender establecer reglas especiales para proceder al cambio de adscripción de sede, cuando ningún otro servidor público tiene tales prerrogativas.

Finalmente, coincidimos plenamente con todos y cada uno de los planteamientos del Supremo Tribunal de Justicia, los que fueron de gran importancia para la determinación de esta Comisión de Justicia en relación con la propuesta de los iniciantes, ya que inciden precisamente en el ordenamiento que regula las bases de su organización y su funcionamiento.

Pero más allá de que se trate de su propia ley orgánica, la forma de abordar el análisis del propio Poder Judicial y el razonamiento lógico jurídico que hace de manera puntual a cada una de las propuestas, llevó a quienes dictaminamos al convencimiento de la no procedencia de la misma.

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

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, contenida en la iniciativa presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. En consecuencia, se ordena su archivo definitivo.

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Guanajuato, Gto., 8 de febrero de 2022
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