



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO Y DE REFORMAS Y DEROGACIONES A LA LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, EN SU PARTE CORRESPONDIENTE ÚNICAMENTE AL PRIMERO DE LOS ORDENAMIENTOS MENCIONADOS, PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL 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 de reformas y adiciones al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y de reformas y derogaciones a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, *en su parte correspondiente únicamente al primero de los ordenamientos mencionados*, presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de dicha Legislatura.

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

CONSIDERACIONES

I. Presentación de la iniciativa.

I.1. Facultad para la presentación de iniciativas.

Las y los 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, el 16 de junio de 2020, la iniciativa que se describe en el preámbulo del presente dictamen.

I.2. Objeto de la iniciativa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La iniciativa tiene por objeto, por un lado, actualizar la denominación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al de Tribunal de Justicia Administrativa y, por el otro, complementar las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con las recientes reformas a dicho ordenamiento en las que introdujo el juicio sumario.

Es importante destacar la justificación que exponen los iniciantes, a efecto de dar contexto a su propuesta normativa:

Hoy más que nunca se ha vuelto una insoslayable necesidad que la actividad procesal resuelva los procesos en un plazo razonable; hecho que de alcanzarse constituye un paso importante para recobrar la confianza en nuestra Administración de Justicia. El problema de celeridad de los procesos y la pronta tutela de los derechos ha sido una constante doctrinaria no solo en nuestro país, ya el insigne Couture señalaba que en el proceso, el tiempo es más que oro, es justicia; lo cual también nos da cuenta de la inversión de horas hombre perdidas como consecuencia de la tardía resolución de un proceso, problema que no compete exclusivamente a las partes procesales, sino también a la confianza de los ciudadanos y a la seguridad jurídica de nuestro país, al aumentarse la incertidumbre sobre el resultado de la actividad cognitiva del juez, expectativa que queda relegada en el tiempo y cuya solución resulta menos oportuna, cuanto más demora exista en su resolución.

La celeridad procesal no es un principio abstracto: muy por el contrario, es el alma del servicio de justicia. Está claro que la existencia del debido proceso se debe necesariamente a la existencia de una justicia que no puede y no debe prolongar innecesariamente el litigio; ya que la sociedad debe recomponer su paz a través del proceso en el más breve plazo; y es de su interés que el conflicto de intereses o la incertidumbre jurídica se dilucide prontamente.

De hecho, sin celeridad procesal, o mejor dicho, con las indebidas dilaciones que se producen a lo largo del proceso, resulta imposible lograr paz social. En tal sentido, la búsqueda de la paz social en justicia parte desde el hecho de apaciguar el litigio antes que profundizarlo.

Al respecto, hay que tomar en cuenta que la celeridad procesal, como un ideal que la administración de justicia; tiene manifestaciones concretas en el proceso, tanto por parte del Poder Judicial, como por parte del ciudadano, quien muchas veces es quien contribuye a la lentitud procesal con la interposición dilatoria de Escritos y demandas que comúnmente se hacen "para ganar tiempo" ante una determinada situación jurídica. Al respecto, debemos mencionar al doctor Pablo Sánchez Velarde: *«la celeridad procesal aparece como un principio dirigido a la actividad procesal, sea del órgano jurisdiccional como del órgano*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

fiscal, a fin de que las diligencias judiciales se realicen con la prontitud debida, dejando de lado cualquier posibilidad que implique demora en el desarrollo y continuidad del procedimiento. Desde la perspectiva del justiciable o de las partes en general, puede invocarse el mismo principio aun cuando es posible su exigencia a título de derecho, del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas».¹

En esa tesitura, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra sumario proviene del latín *summarius* que significa reducido o compendiado. De igual forma y en relación con la locución precedente, la enciclopedia jurídica mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México estima que el vocablo sumario se aplica en general a los juicios especiales, breves, predominantemente orales y desprovistos de ciertas formalidades innecesarias.

Tradicionalmente se ha llamado juicio sumario a lo que los procesalistas modernos denominan proceso sumario y algunos otros hablan de este tipo de procedimiento en oposición a los procesos ordinarios o plenarios.

En términos generales sabemos que el procedimiento sumario fue creado como una reacción contra el *solemnis ordo iudicarius* del derecho romano canónico a fin de evitar que el procedimiento tradicional y formalista y que, en principio no se acomodaba a las necesidades mercantiles, fuere más fluido, sin necesidad de tantas formalidades y que en el menor tiempo posible después de la presentación del reclamo hecho por el actor a su contrario, se obtuviera el fallo correspondiente por parte del Tribunal.

Caravantes define los juicios sumarios como "aquellos juicios o procesos que por la forma o estructura en que están normados pueden considerarse más breves y acelerados, pudiendo ser orales, escritos o mixtos".

De la definición precedente se obtiene un elemento adicional que caracteriza los juicios sumarios relativo a la abreviación, no de fases, pero sí de términos procesales a fin de concluir el procedimiento correspondiente de una manera mucho más rápida que en cualquier otro tipo de procedimientos regulados por la legislación.

Con base en lo expuesto, es de señalarse que esta honorable asamblea aprobó en la sesión ordinaria del pasado 12 de marzo de 2020 diversas modificaciones al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, estas reformas tuvieron como finalidad integrar la figura del juicio en la vía sumaria, que procedería para resolver las impugnaciones que se refieran a una resolución en materia de créditos fiscales estatales o municipales, en cantidad líquida, además de multas o sanciones por infracción a las normas administrativas

¹ SÁNCHEZ VELARDE, Pablo; Manual de Derecho Procesal Penal. IDEMSA, Lima, 2004, pp. 286- 287.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

estatales o municipales cuyo monto, sin contar accesorios o actualizaciones, no superara quinientas veces el valor diaria de la Unidad de Medida y Actualización.

Es por ello por lo que, en concordancia con la reforma aprobada en marzo pasado, proponemos ahora la reducción de los plazos para la resolución del recurso de reclamación que derive de asuntos promovidos en la vía sumaria, pues si existe una celeridad en el juicio que lo exista de igual manera en el recurso.

En ese orden de ideas, resulta pertinente explicar que el recurso administrativo es un medio de impugnación, en término, de un acto administrativo de efectos particulares, que se dirige a obtener del órgano emisor del acto, del superior jerárquico u órgano que ejerce el control de tutela, la extinción, la modificación o saneamiento del acto impugnado, así como la reposición en casos de vicios de procedimiento.

Los recursos administrativos constituyen la manifestación de disconformidad o discrepancia y están dirigidos contra un acto administrativo, es decir, contra una decisión productora de efectos jurídicos, emanada de un órgano de la Administración.

Por lo que, en el ámbito municipal, consideramos poco viable que se interponen contra el propio productor del acto que se reclama, se considera así toda vez que difícilmente la autoridad emisora del acto que se combate, dará marcha atrás a su determinación; razón por la cual también se propone que las resoluciones que determinen créditos fiscales o nieguen la devolución de cantidades que el inconforme considere que procedan conforme a la Ley, emitidas por autoridades fiscales municipales, puedan impugnarse ante el Tribunal de Justicia Administrativa, yéndose de manera directa a una instancia de alzada respecto las municipales dando mayor certeza a la obtención de la revocación, reforma o sustitución del acto impugnado.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, manifestamos que la iniciativa que aquí presentamos tendrá de ser aprobada el siguiente:

- I. Impacto jurídico:** El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. A su vez, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en sus artículos 37 y 56 fracción II establece la facultad del Congreso del Estado como poder legislativo con el derecho de proponer iniciativas de leyes y decretos que permitan crear o reformar en marco jurídico de nuestro estado. En este caso, se proponen **diversas reformas en el Código de Procedimiento y Justicia**



Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, a fin de fortalecer la justicia administrativa en pro de los ciudadanos.

- II. Impacto administrativo:** La presente propuesta pretende incorporar un medio legal de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades, es decir, un medio de garantía de la esfera jurídica de los particulares.
- III. Impacto presupuestario:** La presente iniciativa no trae consigo un impacto económico, dado que en caso de aprobarse la misma no generará la creación de nuevas plazas.
- IV. Impacto social:** Se pretende dotar de mayor celeridad a las protecciones procedimentales a disposición del administrado, y fortalecer el derecho del interesado o de cualquier persona que se estime lesionada por las decisiones de las autoridades administrativas.

Por otra parte, en atención al compromiso de esta soberanía para coadyuvar en el cumplimiento de la Agenda de Desarrollo Sostenible, de las Naciones Unidas, la iniciativa que presentamos se alinea al Objetivo número 17 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", en particular a las metas: 16.3 "Promover el estado de derecho en los planos nacional, e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos", y 16.6 "Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas"

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 16 de junio de 2020, 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 reunión de la Comisión de Justicia de fecha 22 de junio de 2020 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 a: Tribunal de Justicia Administrativa; y Coordinación General Jurídica. 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. 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.*

Cabe destacar que también se remitió la iniciativa para opinión a los cuarenta y seis ayuntamientos de la entidad de conformidad con el último párrafo del artículo 56 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

III.2. Seguimiento a la metodología de trabajo.

En relación con el punto 1 se recibió la opinión del Tribunal de Justicia Administrativa.

Se recibieron las opiniones de los municipios de Celaya, Cortazar, Irapuato, León, San Luis de la Paz, Silao de la Victoria y Victoria. Otros municipios que dieron contestación y sólo manifestaron no tener observaciones o sugerencias, o bien, señalaron que están de acuerdo con la iniciativa fueron Comonfort, Coroneo, Doctor Mora, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del



Rincón, Santiago Maravatío, Tarimoro y Yuriria.

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

En cumplimiento a los puntos 3 y 4, la secretaría técnica elaboró la tarjeta informativa sobre la iniciativa y el comparativo entre la legislación vigente y la propuesta contenida en la iniciativa.

Con base en el punto 5, el 18 de agosto de 2020 la Comisión de Justicia de la anterior Legislatura acordó que se llevara a cabo mesa técnica de asesores con la secretaría técnica, lo que aconteció con la participación de los asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, así como de la Representación Parlamentaria del Partido del Trabajo.

Asimismo, se acordó llevar a cabo reunión de la Comisión con los funcionarios a quienes se había solicitado opinión, misma que se desahogó el 4 de septiembre de 2020, con la participación por parte del Tribunal de Justicia Administrativa de la licenciada Erika Yolanda Cerón Ramírez y del licenciado Eliseo Hernández Campos, y por la Coordinación General Jurídica, de los licenciados José Federico Ruiz Chávez, Carlos Alejandro Rodríguez Pacheco, Alejandro Domínguez López Velarde y María Selene Saldaña Ramírez, en la que se determinó que se llevara a cabo otra mesa de trabajo de asesores.

Se recibió además la opinión del ciudadano Ricardo Daniel Moreno Lara a través del *webmaster* del Congreso.

El pasado 15 de marzo de 2022 la Comisión de Justicia de esta Legislatura, retomó el análisis de la iniciativa en la que, la secretaría técnica, hizo un recuento de las actividades y planteamientos formulados a la iniciativa. La Comisión de Justicia determinó por unanimidad de votos dictaminar en sentido positivo lo relativo a las modificaciones a los artículos que inciden en la denominación del órgano jurisdiccional y omitir lo relativo a las propuestas relacionadas con la disminución de plazos en el recurso



de reclamación, en atención a lo que se expone enseguida.

IV. Consideraciones.

De conformidad con el artículo 81 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el órgano de control de la legalidad en nuestro Estado se erige para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y municipal y los particulares. Tiene facultades además para imponer sanciones a los servidores públicos estatales y municipales 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. Tiene plena autonomía para dictar sus fallos.

Es el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el ordenamiento que regula, en nuestra entidad, la impartición de justicia administrativa y el propio procedimiento administrativo, del que se pretenden reformas y adiciones para lograr el objetivo que proponen los iniciantes, por un lado, reducir plazos en el recurso de reclamación y, por otro, unificar la denominación del Tribunal de Justicia Administrativa.

Sobre lo primero, para quienes integramos esta Comisión de Justicia, si bien la propuesta normativa se justificaría en el contexto de lograr un efectivo acceso a la justicia, atendiendo al principio de tutela efectiva establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de fortalecer la expeditéz en la impartición de justicia con la reducción de plazos procesales, se insistió en que era necesario considerar que para su implementación se requería estimar el impacto administrativo y presupuestario que ello representaría. Lo anterior es así ya que, establecer plazos menores puede abrir expectativas inmediatas que no puedan concretarse armónicamente con los plazos para la emisión de resoluciones, motivadas por el cúmulo de procesos que se presenten y acumulen, lo que requeriría necesariamente de una reingeniería administrativa al interior del Tribunal de Justicia



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Administrativa, ya que sería necesario que la plantilla jurisdiccional tuviera que equilibrarse proporcionalmente a las exigencias y perspectivas, tal como lo expuso el propio Tribunal de Justicia Administrativa. Ante ello, quienes dictaminamos somos conscientes que ninguna reforma normativa será viable si no cuenta con los elementos necesarios para su correcta implementación.

Lo anterior es así, debido a los plazos tan cortos que se proponen en la iniciativa para la substanciación del recurso de reclamación interpuesto para los supuestos del artículo 308, tanto en contra de los acuerdos o resoluciones emitidas por las salas del Tribunal, como en contra de sentencias emitidas por las salas del Tribunal.

Además de lo anterior, se estimó que la propuesta normativa de los iniciantes tiene algunas imprecisiones u omisiones jurídicas como se expone enseguida:

- Una imprecisión de redacción es la que se observa en el artículo 311 C al señalar *Respecto aquel...*, sin que quede claro a que se refiere con *aquel*. Además de que este dispositivo no se delimita al juicio sumario, sino que su redacción resulta genérica.
- La determinación de abstención a que refiere el artículo 311 D propuesto *no cuenta con un efecto jurídico práctico, e incluso podría ser perjudicial para el ciudadano* si es que la autoridad demandada decide abstenerse *con el objeto de engañar al actor y aun así interponer el recurso*, además de que queda la duda si esta será en el orden administrativo o en el jurisdiccional -como lo expresa el Tribunal de Justicia Administrativa-.
- Se estima que es incorrecto tratar de establecer una clasificación de los conceptos de agravios respecto del recurso de reclamación en contra de sentencias emitidas por las salas del Tribunal, como lo proponen los iniciantes, esto es, clasificarlos en inoperantes, cuando no se dirigen a atacar las consideraciones de la Sala emisora, o ineficientes cuando se centran en reiterar los argumentos por medio de los cuales pretendió hacer valer contra los conceptos de impugnación.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

- Otro punto a destacar que tiene que ver con omisiones fue la sugerencia del Tribunal de Justicia Administrativa al señalar otro artículo no comprendido en la iniciativa que sería necesario valorar, a efecto, no sólo de disminuir plazos, sino de estandarizarlos. Tal es el caso, del artículo 304 C -no contemplado en la iniciativa-, en el que se sugirió valorar la posibilidad de homologarlo con el plazo para la interposición de la demanda en el proceso administrativo a que refiere el artículo 263, de igual forma como se llevó a cabo a nivel federal al homologar ambos plazos, el de la interposición de la demanda en juicio en la vía tradicional con el de la vía sumaria. Siendo así, ello representaría aumentar dicho plazo en la vía sumaria, recientemente incorporada al Código y no propiamente una disminución.
- La iniciativa sólo refiere al recurso de reclamación y excluye lo relativo al recurso de revisión, lo que pudiera causar incertidumbre si lo propuesto pudiera aplicarse a este último.

De acuerdo con lo anterior estimamos que la iniciativa, en la parte correspondiente a la disminución de plazos en la substanciación del recurso de reclamación no es viable, por un lado, por los aspectos administrativos y presupuestales en que incidirían las adiciones propuestas y, por otro, por las imprecisiones y omisiones jurídicas que referimos líneas arriba, lo que motivan que no se logre la pretensión de los iniciantes con su propuesta. Lo anterior aunado a que el derecho a impugnar es un derecho fundamental de todo ciudadano contemplado en diversos instrumentos internacionales y en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, la reducción en los términos propuestos por los iniciantes pudiera ser ventajosa para la autoridad al reducir ese derecho de defensa de los ciudadanos, además de que somos conscientes en que la reducción de plazos no es un factor determinante para disminuir rezago.

Ahora bien, por lo que toca al cambio de denominación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al de Tribunal de Justicia Administrativa, no hay duda de que resulta pertinente llevarlo a cabo en aquellos artículos que aún refieren a la primera denominación, a efecto de evitar confusiones en los usuarios de este ordenamiento al



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

mantener ambas denominaciones sobre el mismo órgano jurisdiccional, máxime que una de ellas ya no corresponde a la realidad jurídica.

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

DECRETO

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 1, fracción II; y 5, fracción II, del **Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato**, para quedar como sigue:

«**Artículo 1.** Las disposiciones de...

- I.** Los actos y...
- II.** La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, la cual se impartirá a través del Tribunal de Justicia Administrativa y de los Juzgados Administrativos Municipales.

Artículo 5. Para los efectos...

- I.** Juzgados: Los Juzgados...
- II.** Tribunal: El Tribunal de Justicia Administrativa.

Por lo que...»

TRANSITORIO

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.



Guanajuato, Gto., 22 de marzo 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