Oficio: SGA/347/2015
Asunto: Se remite opinión jurídica a iniciativa.
Guanajuato, Capital, 05 de febrero de 2015

CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO
LXII LEGISLATURA
SECRETARIA GENERAL
PODER LEGISLATIVO
RECIBIDO
- 5 FEB. 2015
HORA: 10:00
FOLIO
NOMBRE Y FIRMA DEL FUNCIONARIO

Licenciado Luis Felipe Luna Obregón
Diputado Presidente de la Comisión de Justicia
del honorable Congreso del Estado de Guanajuato
P r e s e n t e.

Doctor Arturo Lara Martínez, Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, me dirijo a Usted para enviarle un cordial y afectuoso saludo, y a su vez en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16 fracción X, de la Ley Orgánica de este Órgano Jurisdiccional, para exponer lo siguiente:

En cumplimiento a la petición realizada mediante oficio circular número 257, los integrantes del honorable Pleno de este Tribunal, procedieron a emitir opinión jurídica a la iniciativa de reforma y adición a diversas disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en materia de juicio en línea y medios alternos para la solución de conflictos, formulada por las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Sexagésima Segunda Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, la cual es remitida a través de este medio, esperando que sea de gran apoyo para la consecución de los fines perseguidos por esa Comisión de Justicia.

Con tal motivo, le reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

A t e n t a m e n t e,

Doctor Arturo Lara Martínez
Magistrado Presidente del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo del Estado de Guanajuato

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
GUANAJUATO
SECRETARIA GENERAL
DE ACUERDOS

C.c.p.-
✓ Archivo y minutario.

OPINIÓN JURÍDICA

INICIATIVA DE REFORMA Y ADICIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO

I. PREÁMBULO

En ejercicio de la atribución consagrada en la fracción X del artículo 16 de la ***Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato,*** el honorable Pleno, por conducto del Presidente de éste Órgano de Justicia, procede a emitir ***opinión jurídica*** a la Iniciativa formulada por las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del ***Partido Acción Nacional de la Sexagésima Segunda Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato,*** para reformar los artículos 86 primer párrafo, 263 primer párrafo, 268 primer párrafo, 291 primer párrafo; y se adicionan los artículos 86 con un segundo párrafo, el 262 con una fracción V, el 292 con un segundo y tercer párrafo; el capítulo noveno del Título Tercero del Libro Tercero para denominarse <<Juicio en Línea>> que contiene los artículos 307 A al 307 R, y el artículo 321 con un segundo párrafo todos del ***Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato***, en adelante se le denominará ***"El Código"***.

Además de las propuestas de reforma y adición a los artículos 86 primer párrafo, 262 párrafo primero, así como al primer párrafo del diverso 263 y 292 y los que incluyan el tema del juicio en línea, todos de "*El Código*", se precisa que éste Colegiado concluye que es necesario realizar una propuesta sobre la inclusión de los medios alternos de solución de conflictos en el proceso administrativo.

Retomando el tema central de esta iniciativa, el Pleno considera que la incorporación al Título Tercero, del Libro Tercero de *"El Código*", un nuevo capítulo identificado como noveno, que tendrá como objeto regular la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo local a través del Sistema Informático del Tribunal, mediante la modalidad de juicio en línea, por una parte constituye una innovación al actual sistema de justicia administrativa en el Estado, y por otra parte representará la consolidación del sistema jurisdiccional estatal bajo el uso de las tecnologías de la Información y de la comunicación, que éste Tribunal ha venido implementando a partir de

las reformas a la *Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica* y a "*El Código*", ambas legislaciones para nuestro Estado, con vigencia a partir del año 2013, primero con la ejecución de las notificaciones electrónicas, luego con la digitalización de las actuaciones del proceso, recientemente con la puesta en servicio de la consulta del expediente electrónico y la transmisión de las sesiones del Pleno a través de internet, visibles en la página web del tribunal.

Estas acciones en conjunto simbolizan una arista trasformadora en la impartición de justicia, pues otorgan diversas ventajas a los justiciables durante la tramitación de los procesos con el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, que actualmente se encuentran al alcance de cualquiera de los ciudadanos que buscan la impartición de justicia administrativa, así como de quienes la procuran.

En este sentido, se mencionan algunas de éstas mejoras tecnológicas aplicadas al proceso, como son:

- En el tema de la notificación electrónica, una mayor certeza y seguridad jurídica a favor de las partes respecto de su ejecución, pues al componerse de múltiples mecanismos de seguridad, como es el uso de una firma electrónica certificada en términos de la *Ley Sobre el Uso de Medios y Firma Electrónica para nuestro Estado*, que mediante el conjunto de datos electrónicos asociados inequívocamente a un mensaje de datos permite asegurar la integridad y autenticidad de ésta y la identidad del firmante. [1]

  Así mismo, la comodidad para el usuario del servicio al recibir a la dirección de correo electrónica que le fue asignada por el Tribunal, la recepción de notificaciones en varios procesos con una sola cuenta de correo oficial, entre otras.

- Tratándose de la digitalización de expedientes, el almacenamiento de documentos en formato digital, procurando con esto la reducción de costos, tiempo, papel y distancias para los justiciables, reduciendo paulatinamente los recursos utilizados.

  A la par del almacenamiento, control, consulta, manejo y análisis de archivos con la intención de optimizar la gestión y la resolución de los asuntos.

[1] Artículo 3, fracción IX de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios

- Respecto de la consulta del expediente electrónico vía remota, no sólo la posibilidad de que el justiciable pueda cómodamente y desde cualquier lugar del estado, país o del resto del mundo, visualizar electrónicamente las actuaciones que integran el proceso de manera cronológica, las notificaciones inherentes al mismo, personales o por lista, sus promociones, acuses de recibo, los acuerdos recaídos a los mismos, los datos personales inherentes a su cuenta, sino también la posibilidad de su impresión a voluntad.

Realizados los comentarios anteriores, se aclara que en ningún momento estos implican ***vinculación a criterio***, es decir, el Tribunal en lo futuro no partirá de los comentarios vertidos para impartir justicia, por lo que, una vez analizada la iniciativa en función de sus alcances y efectos; se plantean los comentarios que a continuación se desarrollan:

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Sobre este apartado de la iniciativa se realizan diversas recomendaciones en el orden siguiente:

- En el párrafo cuarto es necesario actualizar los datos sobre las notificaciones electrónicas que fueron realizadas durante los ejercicios 2013 y 2014, en atención a que en el presente los ejercicios anuales invocados han sido concluidos y resulta posible insertar datos definitivos, por lo que a continuación y para su rápida referencia se insertan:

Cantarranas No.6, Zona Centro C.P. 36000. Guanajuato, Gto.
Tel. 01 (473) 732 1525 www.tcagto.gob.mx

Como se muestra en la gráfica anterior, durante el año 2014 se realizaron 13,742 notificaciones electrónicas, número que en comparación con las realizadas el año que antecede 2,846 tuvo un incremento porcentual de 382%.

- En el párrafo primero de la hoja 3, se precisa que uno de los varios beneficios de la implementación del juicio electrónico, mejor conocido como juicio en línea para la impartición de justicia pronta y expedita, será la reducción de costos. Sin embargo, resultaría muy conveniente precisar que esa reducción de costos sería en beneficio del ciudadano; así mismo, destacar que el concepto de "tiempo" como otro de los beneficios señalados en este párrafo se refiere en dos sentidos, el primero conceptualizado como disminución de los tiempos en cuento al traslado de los justiciables que radican fuera de la sede del Tribunal y el otro sentido sobre el "tiempo" será en la substanciación de los procesos.

- En la página 3 párrafo segundo, se señala que la implementación del juicio en línea a través de internet será desde la demanda y hasta la sentencia. Esta redacción excluiría la sustanciación del recurso de reclamación, como medio de impugnación que integra la segunda instancia jurisdiccional, cuyo señalamiento no tiene lugar de ser, en atención a que la plataforma del Sistema Informático del Tribunal, contempla esta segunda instancia. Por lo que es necesario adecuar dicha redacción, de tal manera que no deje lugar a duda de que la substanciación de proceso en línea incluye esta segunda instancia.

- En el tercer párrafo de la página 3, hace referencia de la Ley como disposición normativa del proceso contencioso, cuando lo correcto sería referir el concepto de "Código" en lugar de Ley, a menos que la intención de los iniciantes realmente sea referir una ley.

- En relación al desarrollo de las características más relevantes del juicio en línea a favor de los ciudadanos y que se describen en la hoja 3 de la exposición que se comenta, se señala en el punto quinto, que entre los documentos, videos, audio, e imágenes que las partes podrán ofrecer como prueba, incluyendo como parte de los supuestos el expediente administrativo. Sin embargo a fin de no dar lugar a la interpretación, debe sustituirse esta última referencia por el "expediente del procedimiento administrativo", a fin de evitar la confusión entre el proceso administrativo (de ámbito jurisdiccional) y el procedimiento administrativo (en sede administrativa).

- En último párrafo de la hoja 4, se hace referencia a la fecha del 13 de noviembre, así como a la del 6 de noviembre de 2014, para indicar la fecha a partir de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puso a disposición de la partes el acceso a los expediente electrónicos, así mismo se vincula la cita identificada con el número 3 y su respectivo desarrollo a pie de página. Empero, al dar lectura a la cita se aprecia que las fechas relativas a los meses de noviembre corresponden a los años 2013 y 2014, respectivamente, circunstancia que a simple lectura causa confusión en atención a que en el presente corre el año 2015.

- Por otra parte, también se sugiere sustituir el término judicial por jurisdiccional, esto a párrafo cuarto de la hoja 6 de la exposición de motivos, por ser este último el término más idóneo.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

1. En relación al **artículo 262**, como disposición que abrirá la posibilidad a la celebración del convenio entre las partes y su aprobación por el Magistrado de la Sala de conocimiento, se considera muy pertinente incluir de manera expresa la posibilidad del requerimiento a los interesados cuando este instrumento sea obscuro, incompleto o irregular en su texto con el apercibimiento que de no subsanarse se denegará su trámite y consecuente aprobación.

   Este Tribunal en Pleno, estima que en la presente iniciativa se debe contemplar como un medio alterno a la solución de conflictos la exhortación a las partes a resolver la controversia, en cualquier momento del proceso y mediante la intervención de servidor público calificado para tal efecto (mediador certificado). Esta recomendación resulta imprescindible, pues permite dar salida al conflicto sin la necesidad de la substanciación del proceso hasta su conclusión, estos temas se abordarán con mayor detalle en la propuesta final.

2. En el **artículo 263** se sugiere cambiar la redacción, pues queda inmerso que la demanda puede presentarse ante el Tribunal o Juzgado respectivo o a través del juicio en línea, como si a la par en los Juzgados Administrativos Municipales también se pudiera elegir por esta última vía, lo que causa confusión a primera lectura, por lo que se propone la siguiente redacción:

   *"...La demanda deberá formularse por escrito y presentarse ante el Tribunal o a través de la modalidad de juicio en línea, o **por escrito** ante el Juzgado respectivo, dentro de lo treinta días siguientes..."*

3. En el **artículo 307 A**, se sugiere sustituir por un sinónimo la palabra aplicables, pues se repite en dos ocasiones en el mismo párrafo.

4. Dentro del **artículo 307 K**, en su párrafo segundo, existe un error mecanográfico al señalar:

   "...las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observe las disposiciones de la **presente ley...**",

Sin embargo, el objeto de la reforma se materializa en *"El Código"*, de ahí que el término de la **"presente ley"** deviene incorrecto, como se señaló en la exposición de motivos.

Se recomienda desarrollar la figura del secreto jurisdiccional, en atención a que en el presente *"El Código"* no contempla dicha figura y en el diario acontecer de la actividad jurisdiccional, las partes principalmente la autoridad jurisdiccional consigna valores, de ahí que se propone esta regulación, aprovechando la oportunidad de su reforma.

En el último párrafo de este mismo artículo, resultaría conveniente especificar los tipos de pruebas diversas a las documentales que deben ser presentadas a la Sala de conocimiento en la misma fecha en que se registre en el sistema informático del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, a fin de evitar confusión en las partes, como por ejemplo: disquete, planos, pliegos de posiciones, etc.

5. En el **transitorio cuarto** se propone completar la redacción pues no se hace alusión al objeto del trámite de la firma electrónica avanzada por parte de las autoridades, que es precisamente el emplazamiento electrónico al juicio, en aquellos casos en los que tengan el carácter de autoridades demandadas, debiendo realizar dicho trámite a partir de los 3 meses de la entrada en vigor del decreto, sin exceder para ello el plazo de 6 meses a que hace alusión el transitorio tercero; así como precisar los domicilios oficiales de las unidades administrativas a las que corresponda su representación en los juicios contenciosos administrativos, toda vez que una autoridad puede concentrar más de una unidad susceptible de emitir actos administrativos y por ende señalársele como autoridad demandada.

6. De la lectura del primero y segundo renglón del **transitorio sexto**, se desprende que la idea está incompleta en su redacción. Así mismo, se sugiere regular una consecuencia para la falta de cumplimiento que consigna dicho transitorio, para lo cual se propone la siguiente redacción:

   En caso de no cumplir con la obligación a que se refiere el artículo cuarto transitorio el Tribunal le impondrá una multa de 100 a 200 veces el salario mínimo general vigente en nuestro Estado y todas las notificaciones que deban

hacérsele, incluyendo el emplazamiento, se harán por medio de lista, hasta que se cumpla con dicha formalidad".

7. Con relación al **transitorio noveno**, se sugiere cambiar las palabras "Sistema Informático del Tribunal", por "juicio en línea", así como la redacción de que prevalecerán las disposiciones contenidas en el capítulo materia de esta adición a *"El Código"*, respecto de otra que se contraponga a lo señalado a dicho capítulo tratándose del juicio en línea.

III. PROPUESTA PARA LA INCLUSIÓN DE MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

La Ley de Justicia Alternativa para nuestro Estado regula la mediación y la conciliación como medios alternos para la solución de conflictos en las materias civil, penal y en el sistema integral de justicia para adolescentes, excluyendo la materia contenciosa administrativa.

Sin embargo, con motivo del diario acontecer en el ejercicio de la impartición y procuración de la justicia, este Pleno reconoce que la relación entre los particulares y las instituciones públicas cada día son más complejas y específicas, pues la relación estado-ciudadano es muy amplia y continúa desarrollándose con la puesta en marcha de nuevas políticas públicas y acciones gubernamentales a favor de la sociedad guanajuatense que a su vez despiertan inquietudes jurídicas de manera negativa a la población, provocada en gran parte por la falta de comunicación social efectiva o simplemente por el desinterés general.

Para el respeto de sus derechos como ciudadano frente a tales acciones, cuando éste considere que le están siendo vulnerados, el particular acude a solicitar justicia administrativa ante el Tribunal, en términos de lo señalado en los artículos 82, 2, 5 y 6 de la *Constitución Política de nuestro Estado y de Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, respectivamente.

Durante los últimos años, no ha sido ajeno para este Pleno el hecho de que los particulares han determinado desistirse del proceso, pues durante el ejercicio 2014 se acordaron 86 desistimientos promovidos por la parte actora, concluyendo que tal acción es provocada por la satisfacción total o parcial de sus intereses con motivo de un acuerdo previo que generalmente no ha sido materializado ante el Tribunal, dada la falta

de regulación jurídica en ese sentido, tanto en *"El Código"*, como en su propia Ley Orgánica.

En consecuencia de lo anterior, es ilustrativa la siguiente tabla, en la cual se puede apreciar cómo se ha ido presentando la figura del sobreseimiento por desistimiento dentro de los ejercicios correspondientes a los años 2010 al 2014.

Sobreseimientos por desistimiento 2010-2014			
Año	Sobreseimientos por desistimiento	Diferencia numérica	Porcentual
2010	83		
2011	75	-8	-9.64%
2012	96	21	28%
2013	125	29	30.21%
2014	86	-39	31.2%

En atención a lo expuesto y al contenido de la iniciativa que se atiende, donde se aborda la figura del convenio como una modalidad de sobreseimiento del proceso, a continuación se desarrollan los siguientes comentarios.

Se comparte la opinión de que el proceso concluya con la celebración de un convenio celebrado entre las partes, siempre y cuando éste se haya cumplido materialmente y no exista inconveniente por los interesados, pues resulta evidente que la celebración de un convenio representa el resultado de una mediación y posterior conciliación entre las partes del proceso.

Sin embargo para estar en posibilidad de su realización, este Pleno concluye que es necesario una reforma a la Ley de Justicia Alternativa para nuestro Estado, que permita la inclusión en el proceso contencioso administrativo, a la par debe considerarse una adecuación al marco jurídico del juicio de nulidad, de tal manera que exista congruencia entre ambas disposiciones, de ahí que resulte necesario que la iniciativa considere una reforma a la Ley de Justicia Alternativa.

Procurada la integración de los medios alternativos de solución de conflictos en el ámbito de la justicia administrativa, se deberá incluir la posibilidad de que las partes puedan mediar el conflicto a iniciativa propia o a petición del juzgador, quién siempre procurará esta alternativa en aquellos asuntos donde no se afecte el orden público, el interés social y los derechos de terceros, para luego, a través de un servidor público con perfil idóneo en materia de medios alternos de solución de conflictos, pueda advenir a las partes (mediación) a la solución del conflicto mediante la materialización de un convenio, que previo su cumplimiento, tenga como consecuencia el sobreseimiento del proceso.

Esta intención es procedente, pues procura con el mandato constitucional de una pronta y expedita justicia, que prevé el artículo 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Además, esta propuesta abonaría en gran medida a la satisfacción de la pretensión de la parte demandante en menor tiempo que el tardaría en substanciarse en todas sus etapas un juicio de nulidad, circunstancia procesal que a su vez representaría un menor desgaste para las partes, un ahorro para las mismas y contribuiría a disminuir el número de procesos, que día con día es más abundante.

Se propone entonces, la reforma a la *Ley de Justicia Alternativa* y a "*El Código*", que complementa la propuesta de la inclusión del convenio como una nueva modalidad de sobreseimiento, en los términos siguientes:

Respecto de la Ley:

Capítulo Primero
Disposiciones Generales

...

ARTÍCULO 5.- *En materia penal, la mediación y la conciliación tendrán el propósito de aplicar la justicia restaurativa; su procedencia y contenido se ajustarán a lo dispuesto por la legislación penal del Estado. (REFORMADO: P.O. 21 DE JUNIO DE 2011)*

ARTÍCULO 5 Bis.- *En el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, la mediación y conciliación se realizarán con base en las disposiciones previstas en la ley que lo regula, aplicando, en lo conducente, el presente ordenamiento, en lo que no se le oponga. (ADICIONADO.- P.O. 1 DE AGOSTO DE 2006)*

ARTÍCULO 5 Ter.- *En materia contencioso administrativa a través del procedimiento señalado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para tal efecto.*

En lo tocante a la propuesta que complementa la inclusión de *"El Código":*

ARTÍCULO 283. ...

ARTÍCULO 283 Bis.- *Cuando alguna de las partes en su escrito de demanda, de contestación o de comparecencia al proceso, exprese su deseo de someterse a la mediación y conciliación como medios de solución a la controversia planteada, la Sala acordará determinando si el supuesto sometido a conflicto puede ser materia de mediación conforme a la naturaleza jurídica del acto de autoridad, de ser el caso, dará vista a las demás partes para que manifiesten su deseo dentro del término de tres días.*

Concluido el término y no habiendo manifestación expresa, se tendrá a la parte por no manifestando su voluntad y se continuará con el proceso.

Si las partes aceptan hacer uso de los medios alternativos de solución de controversia, se notificará a la Coordinación de Mediación del Tribunal para que a través de una audiencia de mediación entre las partes, procuren la solución de la controversia con la asistencia del mediante y lleguen a la celebración de un convenio, el cual deberá de ser presentado ante la Sala que conozca del proceso para su aprobación y posterior ratificación dentro del término de tres días.

Ratificado el convenio, este será elevado a la categoría de cosa juzgada y se requerirá su cumplimiento.

La mediación podrá llevarse a cabo en cualquier momento del proceso y hasta antes del dictado de la sentencia.

ARTÍCULO 283 Ter.- *La manifestación de someterse a los medios alternos de solución de controversias no suspenderá el proceso.*

Las partes deberán de notificar por sí o por medio de la Coordinación de Mediación el resultado de la audiencia.

ARTÍCULO 283 Cuater.- *La Sala podrá requerir a las partes, cuando fuere obscuro, irregular o incompleto, señalando las deficiencias de su contenido y prevendrá a las partes involucradas para que dentro del término de tres días, lo aclaren, corrijan o lo completen.*

Hecho lo anterior, se procederá en los términos del artículo 283 Bis.

ARTÍCULO 283 Quintus.- *Ejecutoriada la sentencia, las partes podrán celebrar convenio para el cumplimiento de la misma, informando a la Sala de conocimiento, quien acordará lo conducente, procurando salvaguardar el orden público, interés social y los derechos de terceros.*

Cantarranas No.6, Zona Centro C.P. 36000. Guanajuato, Gto.
Tel. 01 (473) 732 1525 www.tcagto.gob.mx