

OPINIÓN JURÍDICA

Silao de la Victoria, Guanajuato. **2 de septiembre de 2020.**

MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI del artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato* (en adelante la *Ley Orgánica del Tribunal*) está facultado para emitir opinión jurídica de iniciativas o proyectos sobre ordenamientos administrativos, a petición del Ejecutivo o del Congreso del Estado, que sean considerados para efectos de iniciativa.

En atención a lo anterior el Pleno, por conducto de la Presidencia de este Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la *iniciativa de 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.*

Los comentarios que integran el presente documento, en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa, solo constituyen opinión jurídica de este Órgano Jurisdiccional.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. El 27 de agosto de 2020, se tuvo por recibida la Iniciativa –referida en el apartado anterior- en la Secretaría General de Acuerdos, para efecto de opinión jurídica de este Tribunal.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con motivo del inicio de un brote de neumonía denominado COVID-19 (coronavirus) en China, y que posteriormente fue declarado por la Organización

Mundial de la Salud (OMS) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. Es un hecho público y notorio que el Pleno y el Consejo Administrativo del Tribunal, en seguimiento a las recomendaciones de la OMS y el Gobierno de México, para salvaguardar la salud, a fin de evitar el contagio y propagación del virus mencionado, determinó adoptar una serie de medidas sanitarias necesarias, por lo que en Sesiones Extraordinarias de Pleno consensó la suspensión de actividades jurisdiccionales a partir del 18 de marzo y hasta el 12 de junio de 2020, en consecuencia, el Consejo Administrativo implementó el sistema de guardias del Tribunal, y determinó sesionar de manera virtual.

Con base en la situación excepcional anterior, se turnó a los Magistrados del Tribunal, la Iniciativa objeto de opinión jurídica a través del correo institucional a fin de que tuvieran conocimiento, realizaran los comentarios que consideraran pertinentes y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva, con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*.

TERCERO. Vista al Pleno del Tribunal. Posteriormente, en la Sesión Extraordinaria número 17, celebrada el 28 de agosto de 2020, se dio cuenta al Pleno del Tribunal, para efecto de recabar sus consideraciones, y posteriormente conformar la opinión jurídica respectiva. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI, de la *Ley Orgánica del Tribunal*; en consecuencia, se conformó la actual **opinión jurídica**.

Por lo que, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los Magistrados de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, mediante Sesión Ordinaria de Pleno número 31, celebrada el 2 de septiembre de 2020, se aprobó este documento, en los términos que más adelante se detallan.

-DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-

Con respecto a las manifestaciones de la celeridad procesal, parecería correcto señalar a los “Órganos Jurisdiccionales” y no solo al Poder Judicial, toda vez que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, quien es competente para aplicar el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, es un órgano administrativo dotado de autonomía técnica para tomar sus propias decisiones. No perteneciente al Poder Judicial del Estado.

En este sentido y retomando la exposición de motivos de la reforma que se llevó a cabo en el ámbito federal en el 2010, donde se justificó la necesidad de integrar la vía sumaria en el procedimiento contencioso no sólo para reducir tiempos para la emisión pronta de la sentencia, sino también para *identificar los supuestos en que, una vez dictada ésta, la probabilidad de impugnación sea reducida y que, lograda con mayor rapidez su firmeza, sea también ágil y puntual su cumplimiento.*¹

Es que, no habrá de perderse de vista que la tutela judicial efectiva, no se satisface por el mero hecho de legislar, sino que se debe garantizar que los recursos determinados en la legislación estén operados por mecanismos procesales idóneos que permitan una mejor protección de los derechos fundamentales.

En este contexto, los principios rectores de la vía sumaria, de acuerdo con Garrido Falla deben encaminarse a *conseguir que la tutela judicial sea, además de efectiva y con plena garantía, pronta y en consecuencia, eficaz.*²

En alusión a lo mencionado por Garrido Falla, señalamos que es una verdad que el juicio sumario no es nuevo en nuestro sistema jurídico, por lo que ha sido objeto de diversos análisis por los múltiples

¹ Iniciativa de 3 de diciembre de 2009, Gaceta Oficial de la Cámara de Senadores. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=3&f=2009/12/03/1>

² Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Vol. III, Madrid, Editorial Tecnos, 2002, p.p. 264.

conflictos que presenta al momento de aplicar las distintas disposiciones que lo rigen. Por ello, se comprende que parte del sentido de las reformas puestas a consideración van precisamente encaminadas a perfeccionar su operación previo a su entrada en vigor, y generar un marco legal lo suficientemente claro y determinante para que pueda cumplir con su cometido en ambas instancias.

Es decir, ante las salas del Tribunal, que actúan como órganos de primera instancia al conocer de los procesos administrativos promovidos conforme a las diversas hipótesis contempladas en el artículo 7 de la ley orgánica de ese órgano jurisdiccional, y ahora, considerando el medio de impugnación (recurso de reclamación) con que cuentan las autoridades para inconformarse contra las sentencias dictadas por las salas, cuyo objetivo es que se modifiquen o revoquen por el Pleno, a quien corresponde su conocimiento y decisión, previa la substanciación del procedimiento por parte de la Presidencia del Tribunal, en términos de lo señalado en los artículos 308 a 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa de nuestro Estado.

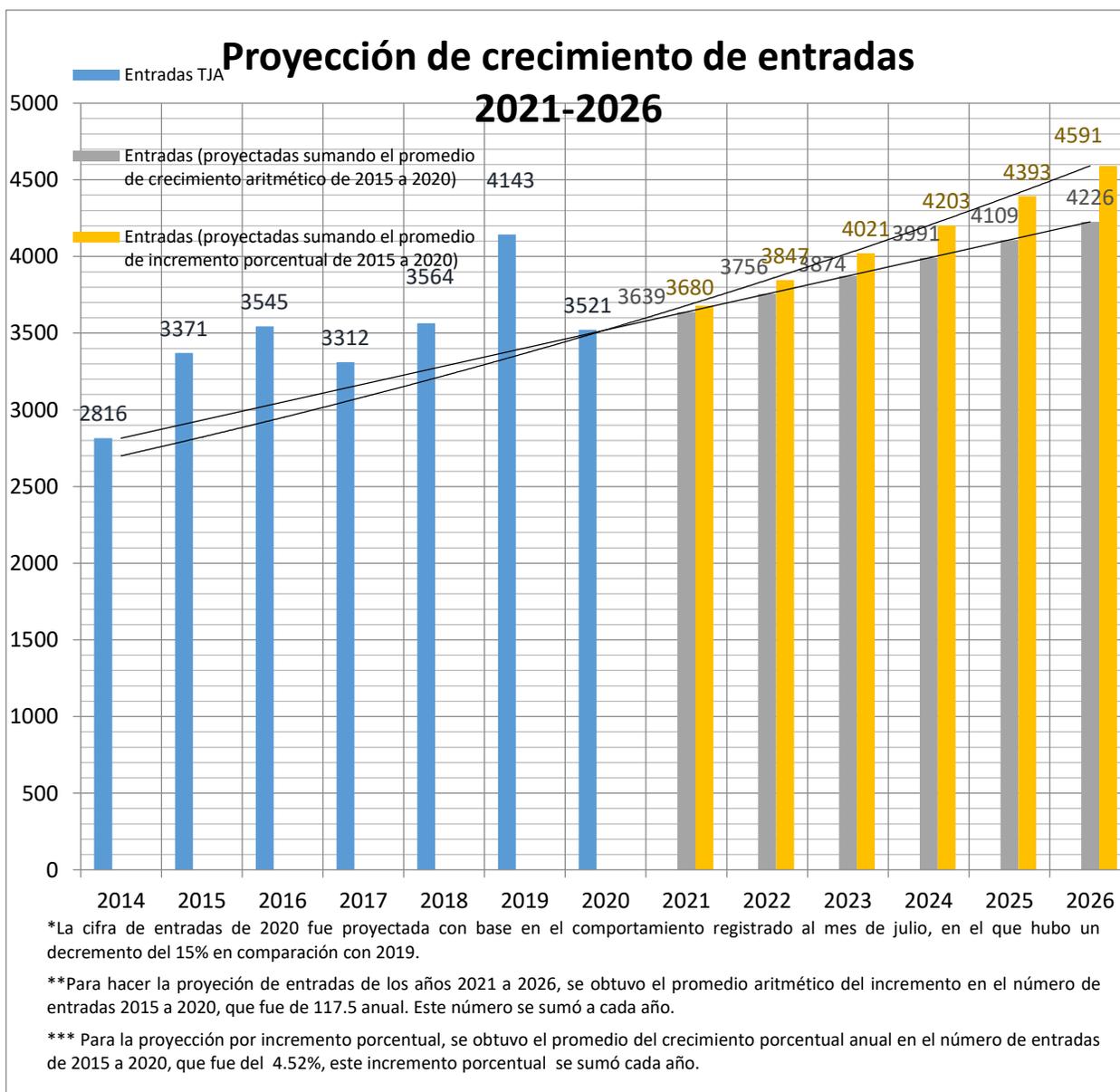
Luego entonces, al ampliarse la abreviación de los términos al recurso de reclamación como parte de la reforma al juicio sumario, se armonizan los tiempos en ambas instancias para dotar de mayor solidez y congruencia al procedimiento en su conjunto.

Por otra parte, en relación a la referencia sobre los impactos que traerá la reforma en caso de ser aprobada, se precisa sobre el impacto presupuestal lo siguiente:

- Con independencia a la situación actual que nos acoge en materia de salud pública, ha sido innegable en los últimos años el incremento constante de asuntos que se desahogan ante el Tribunal de Justicia Administrativa, generado tanto por la constante acción del ciudadano en la defensa de sus intereses, como por las facilidades con las que hoy también cuenta para hacerlo efectivo, ya sea a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación mediante el Juicio en Línea, así como del servicio asesor@TJA (asesoría jurídica administrativa en

línea), y por la regionalización de las oficinas de la Defensoría de Oficio a fin de acercar la justicia a la sociedad.

Así la tendencia de demandas promovidas ante el Tribunal en los últimos años (2014-2019), es predominantemente en aumento. Pues el contraste entre el ejercicio 2014, con el de 2019, da como resultado el **47.12%** de incremento en las demandas. Para una rápida referencia del incremento porcentual y numérico que se ha dado en el Tribunal, se muestra la siguiente gráfica:



Como se mencionó en líneas anteriores, la contingencia sanitaria ha impactado la tendencia de crecimiento con relación a las entradas del Tribunal³, pues ésta disminuyó (de enero al 31 de julio) en un 15 %, tan solo en comparación con 2019, sin embargo, la tendencia ascendente seguro se mantendrá conforme la sociedad se adapte a las nuevas condiciones de normalidad.

- Ahora bien, tratándose de asuntos detectados con cuantías menores a 500 UMAS y que actualizan los supuestos del juicio sumario, se detectó al 31 de agosto del año que transcurre que, a pesar del aislamiento social y la nueva normalidad, el **48.12 %** del total de demandas promovidas (1548 al 31 de agosto) actualizan el supuesto del juicio sumario, cifra que, comparada con el registrado en el mismo periodo, pero del 2019, creció casi **5 %**, pues a ese momento el porcentaje que actualizaría el juicio sumario fue de 43.87% en ambos ámbitos de gobierno, como se aprecia en el cuadro que para efectos de mejor visualización se inserta en la siguiente página :

TRIBUNAL
DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

³ Entendiéndose por entradas la suma de todos los ingresos de demandas en la vía contencioso administrativa, patrimonial, de régimen de responsabilidad administrativa, impugnativa, esto es, recursos de revisión y de reclamación, así como expedientes varios.

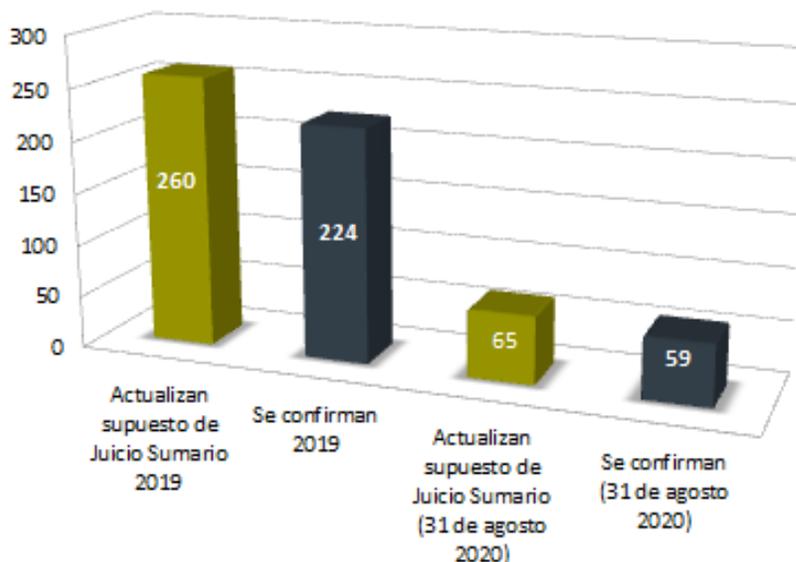
COMPORTAMIENTO DEMANDAS 2020 (31 de agosto de 2020)					
MUNICIPALES					
VÍA SUMARIA	DEMANDAS	PORCENTAJE	DEMANDAS EN EL AÑO	DE LAS CUALES:	
MENOR A 500 VECES LA UMA*	506	QUE REPRESENTA EL 32.68% DEL TOTAL DE:	1548	J. EN L.	TRADICIONAL
				416	90
MAYOR A 500 VECES LA UMA*	66	QUE REPRESENTA EL 4.26% DEL TOTAL DE:		J. EN L.	TRADICIONAL
				26	40
TOTAL	572	36.95%			
ESTATALES					
VÍA SUMARIA	DEMANDAS	PORCENTAJE	DEMANDAS EN EL AÑO	DE LAS CUALES:	
MENOR A 500 VECES LA UMA*	239	QUE REPRESENTA EL 15.43% DEL TOTAL DE:	1548	J. EN L.	TRADICIONAL
				107	132
MAYOR A 500 VECES LA UMA*	24	QUE REPRESENTA EL 1.55% DEL TOTAL DE:		J. EN L.	TRADICIONAL
				11	13
TOTAL	263	16.98%			
TOTAL DE DEMANDAS MENORES A 500 UMAS:			48.12 % (745 DEMANDAS)		
PORCENTAJE DE DEMANDAS DE JUICIO EN LÍNEA, RESPECTO DEL TOTAL DE DEMANDAS QUE ACTUALIZAN EL SUPUESTO DEL JUICIO SUMARIO:			70.20 4% (523 DEMANDAS DE J EN L)		
*VALOR DE REFERENCIA: \$ 43 440.00					
TOTAL GENERAL EN 2020			835	53.94%	

- En este contexto porcentual al alza, y dada la razón de ser de la iniciativa, también debe considerarse el comportamiento numérico ante el Pleno del Tribunal, respecto del recurso de reclamación como medio de impugnación por el resultado adverso de la primera instancia en aquellos supuestos que actualizarán el juicio sumario.

⁴ Nótese que más del 70% de las demandas que se promoverán por la vía sumaria se interpusieron a través del Juicio en Línea, situación especial que habrá de abonar a la celeridad del proceso, por conllevar el uso de los medios electrónicos como una característica propia de su objeto, el agilizar y simplificar los actos, convenios, procedimientos y demás servicios públicos, en términos de lo regulado por el artículo 1 de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.

De las 651 resoluciones emitidas por el Pleno del Tribunal en 2019, el 40% (260) actualizan el supuesto* que se pretende sobre el juicio sumario, de éstas se confirmó el 86.02%. Mientras que de enero-agosto de 2020, de las 428 resoluciones emitidas, el 15.18% (65) actualizan el supuesto, y de estas se confirmó el 90.7%.

RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL PLENO



ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Del gráfico anterior se aprecia una disminución en la actualización del supuesto de asuntos de juicio sumario que han sido discutidos por el Pleno, esto debido a la suspensión de actividades con motivo de la pandemia, sin embargo, de éstos el se ha confirmado el 90%.

- También es incuestionable que el Tribunal de Justicia Administrativa ha sumado nuevas facultades de competencia, ya sea porque las nuevas disposiciones legislativas en materia administrativa, le dotan de estas facultades, como por la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción y su régimen disciplinario, que dio origen a la sala especializada.

La suma de todas estas circunstancias, como la dificultad de los asuntos que le son planteados (sea por cuantía, materia o complejidad) y las situaciones propias de cada proceso, ha originado en parte de los procesos y procedimientos cierta dilación en la substanciación, como en las resoluciones de los mismos.

Expuestas las razones particulares que acontecen en el Tribunal, en contraste con los alcances de la iniciativa, se advierte que habrá una mayor exigencia para el personal jurisdiccional del Tribunal, por lo que, en el presente ejercicio se procurará realizar los ajustes administrativos y presupuestales que permitan afrontar las situaciones propias, como la implementación de la nueva vía procedimental, en combinación con el reto del impacto presupuestal a la baja para el siguiente ejercicio, por lo que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato se suma a la directriz de las premisas de un presupuesto racional con disciplina financiera, de manera contundente a las necesidades que tiene nuestra sociedad, desafío que se traducirá en ajustar su proyecto del presupuesto de egresos para el ejercicio 2021, al ejercido en este año, y que fue de **\$ 147'697,197.90** (ciento cuarenta y siete millones seiscientos noventa y siete mil ciento noventa y siete pesos 90/100 MN).

-DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY-

La propuesta de iniciativa consta de la reforma a la fracción II del artículo 1, la fracción II del artículo 5; el segundo párrafo del artículo 311 y se adiciona un tercer y cuarto párrafos al artículo 309, así como los artículos 311 B, 311 C y 311 D; al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa.

A) En lo que corresponde al Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, se establecen las siguientes consideraciones:

1. Es correcta y atinada la propuesta de actualizar los artículos 1 y 5 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado, y señalar el actual nombre del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; evitando así, que los ciudadanos confundan la instancia competente para impartir justicia administrativa.
2. En cuanto al trámite del recurso de reclamación en la vía sumaria, previsto en la propuesta de adición del artículo 311-B, inciso b), como se mencionó en reflexión sobre la exposición de motivos de la Iniciativa, es necesario que se tenga en cuenta la carga de trabajo, a las proyecciones estadísticas, las circunstancias especiales de los asuntos y sobre la substanciación de los procesos y procedimientos, y sobre todo a las facultades del Pleno de este Tribunal.

Lo anterior, ya que el Reglamento Interior del Tribunal, en su artículo 9, segundo párrafo, establece que **«las sesiones ordinarias se realizarán una vez por semana»**, que son aquellas sesiones en las que el Pleno del Tribunal realiza el estudio sobre la ponencia de los recursos de reclamación. Además, no resulta viable exigir la presencia de los magistrados en pleno, de manera ordinaria, más de una vez por semana, pues provocaría el descuido de sus funciones ordinarias.

Es por lo anterior, que se recomienda que al menos se dé la amplitud al pleno para resolver los recursos dentro de los 7 días siguientes a que se formule la propuesta de resolución, sobre todo en caso de que la sesión ordinaria de pleno no se celebre el mismo día de la semana que la anterior.

De esta manera la propuesta quedaría de la siguiente forma:

b) Transcurrido el plazo señalado en el inciso a) del presente artículo, el Presidente remitirá los autos al Magistrado ponente para que dentro de los cinco días formule el proyecto de resolución que someterá al Pleno y este resolverá dentro de los siete días siguientes, dictando la resolución que proceda.

3. En primera instancia, la propuesta de adición del artículo 311-D tiene un sustento jurídico correcto. Toda vez que, como se estableció en la exposición de motivos, es necesario evitar las dilaciones procesales innecesarias, mayormente cuando los asuntos que versan sobre los supuestos de actualización del juicio sumario **se confirman en más del 85 % de los casos en el Pleno del Tribunal**, como se advierte de la gráfica de la página 8 de esta opinión jurídica.

Sin embargo, la propuesta de adición no cuenta con un efecto jurídico práctico, e incluso podría ser perjudicial para el ciudadano, si es que la autoridad demandada decide emitir la “determinación de abstención” con el objeto de engañar al actor, y aun así interponer el recurso.

Es por ello que se recomienda dar un efecto práctico a la determinación de abstención y abonar así a la celeridad del proceso administrativo; no sólo en la vía la sumaria, sino también puede acontecer en la vía ordinaria.

En consecuencia, se propone que: tratándose de sentencias emitidas por las salas, la autoridad demandada –de así considerarlo– emitirá su determinación de abstención dentro del plazo establecido

para interponer el recurso de reclamación. Con ello, la sala podrá dar vista al actor, y acordar sin más trámite la ejecutoria de la sentencia y ordenar su cumplimiento. Haciendo las veces de un consentimiento expreso con la sentencia.

En atención a lo anterior, se recomienda reubicar la adición con la redacción siguiente:

Artículo 320. Causan ejecutoria las sentencias...

I...

II. Cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas;

III. Cuando interpuesto algún recurso...

Las resoluciones de pleno causan ejecutoria por ministerio de ley; y

IV. Cuando fueren consentidas expresamente por las partes.

Para la interposición del recurso (...) la autoridad deberá consentir expresamente la resolución, y emitir su determinación de abstención de manera fundada y motivada; para efecto de las posibles responsabilidades administrativas.

La determinación de abstención deberá presentarse ante la sala, dentro del plazo establecido para interponer el recurso de reclamación, anexando a esta las constancias con la que intente acreditar el cumplimiento de la sentencia. La sala dará vista a las partes, a efecto de que manifiesten lo que a su interés convenga y habiendo expresado estas su consentimiento con la resolución, declarará que la sentencia ha causado ejecutoria.

B) Respecto de la reforma a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

De igual manera que con la reforma anterior, es correcto y atinado actualizar el ordenamiento jurídico para llamar por su nombre al ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, con el mismo comentario hecho supra líneas (artículos 144 y 151).

Es atinada también la propuesta de suprimir el recurso de revocación, (artículos 145 y 146) en aras de la seguridad jurídica y la celeridad procesal. Además de ello, permite al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato analizar el asunto de fondo, y no se encuentra limitado por la “litis cerrada”.

Finalmente, respecto a la adición al segundo párrafo del artículo 158 de la Ley de Hacienda, se puede aprovechar la oportunidad para guiar al justiciable y señalarle la competencia para conocer de dicha impugnación, que en la teoría se le conoce como “confirmativa ficta”. Para que quede redactado de la siguiente manera:

Artículo 158. La Tesorería Municipal...

Ante el silencio de la Tesorería Municipal, el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier momento la presunta confirmación del acto impugnado **ante el Juzgado Municipal o el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.**

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO