

12:00 hrs
Limón

H. Ayuntamiento Constitucional
de Guadalajara
Presente.

RECIBIDO

Secretaría General Sin Anexo y en digital.

El que suscribe Abogado Salvador de la Cruz Rodríguez Reyes, en ejercicio de la facultad que se me confiere en los artículos 41 fracción III, 50 fracción I y 53 fracción II de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; someto a la consideración de éste Órgano de Gobierno la siguiente **iniciativa de ordenamiento con turno a comisión, que tiene por objeto reformar los artículos 18 arábigo 3, 19 fracciones I y II y 38 del Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, así como agregarle el artículo 38 bis; a fin de establecer los requisitos mínimos que deben contener los expedientes municipales generados con motivo de algún procedimiento legalmente establecido. De conformidad con la siguiente:**

Exposición de motivos

- I. Los expedientes administrativos constituyen la evidencia documental de los procedimientos legalmente establecidos, que día con día se desarrollan en las dependencias y entidades que conforman este Gobierno Municipal de Guadalajara. Razón por la cual, deben estar integrados cumpliendo una serie de requisitos formales y materiales, que permitan garantizar la continuidad, relación, indivisibilidad y unidad de los actos en ellos consignados, evitando su alteración, sustracción o sustitución; logrando certeza jurídica de su contenido y cauce del procedimiento en ellos consignado.

Es así que **en los sistemas judiciales y administrativos preponderantemente escritos, como lo es el nuestro, lo actuado fuera del proceso, es decir, lo que no está consignado dentro del respectivo expediente, no debe ser considerado por la autoridad al momento de emitir la resolución correspondiente.** Cada una de las actuaciones judiciales o administrativas, inspecciones, testimonios, peticiones de las partes, peritajes; deben constar en actas, informes, escritos, autos y demás agregados cronológicamente al expediente, para que con base en ellos la autoridad pueda emitir la resolución.

Lo anterior se robustece con el principio o máxima jurídica **“lo que no está en autos, no está en el mundo”** o **“lo que no está en el expediente, no existe en el proceso”** (*Quod non est in actis non est in mundo*)

En tal tesitura, es que se vuelve indispensable ordenar que en la integración de los expedientes administrativos generados en las dependencias y entidades que conforman el Gobierno Municipal de Guadalajara, incluidas sus entidades paramunicipales. Desde su inicio se satisfagan los requerimientos que propongo incorporar al reglamento de la materia.

- II. Siendo el ordenamiento en estudio, precisamente el Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, cuyo objeto consiste en establecer las bases de los actos administrativos emanados del Municipio de Guadalajara, de sus dependencias, así como de sus organismos públicos descentralizados, tal y como se prevé en su artículo 1 arábigo 1.

Aunado a lo anterior, en el artículo 38 del mismo cuerpo normativo se estipula textualmente:

"Artículo 38. Control de expedientes.

1. Las dependencias o entidades ante las cuales se substancien procedimientos administrativos, establecerán un sistema de identificación de los expedientes que comprenda, entre otros datos, los relativos al número progresivo, al año y la clave de la materia que corresponda, mismos que deberán ser registrados en un Libro de Gobierno que resguardará la autoridad para el adecuado control de los asuntos. Asimismo, se deberán guardar las constancias de notificación en los asuntos, los acuses de recibo y todos los documentos necesarios para acreditar la realización de las diligencias.

2. En el despacho de los expedientes se deberá observar el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza; dicho orden únicamente podrá modificarse cuando exista causa de orden público debidamente fundada y motivada de la que quede constancia en el expediente. El incumplimiento de esta disposición será causa de responsabilidad para el servidor público que conozca del procedimiento."

Sin que actualmente se encuentren previstos de forma expresa en el ordenamiento municipal en revisión, los requisitos mínimos indispensables que deben revestir los expedientes administrativos municipales, situación que no puede ser postergada, ya que esta administración municipal, tiene el firme compromiso de lograr que los actos de autoridad, por una parte tengan pleno soporte jurídico y por otro lado sean siempre ejecutados garantizando el mayor beneficio y respeto para la población.

- III. La presente iniciativa tiene sustento legal en los fundamentos de derecho que se registran a continuación:

En los artículos 63 y 64 del Código Federal de Procedimientos Civiles se establece textualmente:

*“Artículo 63. Los secretarios cuidarán de que **los expedientes sean exactamente foliados al agregarse cada una de las hojas; rubricarán o firmarán todas éstas en el centro del escrito, y pondrán el sello de la secretaría en el centro del cuaderno, de manera que abarque las dos caras.***

*Artículo 64. El Secretario guardará, con la seguridad debida, bajo su responsabilidad, los documentos originales que presenten los interesados. **Al expediente se agregarán copias cuidadosamente cotejadas y autorizadas por el mismo secretario, sin perjuicio de que, a petición verbal de cualquiera de los interesados, se le muestren los originales.**”*

En el artículo 200 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se consignan una serie de requisitos esenciales que deben reunir los expedientes y las actuaciones que los conforman, y se mencionan los responsables de su integración; precepto que en lo conducente y para ilustración, es transcrito a continuación:

*“Artículo 200. Los expedientes se formarán por las autoridades **substanciadoras o, en su caso, resolutoras del asunto con la colaboración de las partes, terceros y quienes intervengan en los procedimientos conforme a las siguientes reglas:***

I a la III...

IV. Todas las constancias del expediente deberán ser foliadas, selladas y rubricadas en orden progresivo, y

V...”

En concordancia con lo anterior, en el artículo 46 de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco se establece en lo conducente:

“Artículo 46.

1. La Ley General de Responsabilidades Administrativas es de observancia obligatoria en el Estado de Jalisco y de carácter principal frente a las disposiciones locales.

2. Los servidores públicos y los particulares quedarán sujetos a lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en todas las materias que regula y que corresponden a las siguientes:

*I. La definición jurídica y en general, para todo lo relacionado con los sujetos obligados, los entes públicos, **los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos**, la integridad de las personas jurídicas, **las autoridades competentes**, la clasificación y determinación de las faltas administrativas graves o no graves, los casos sancionables de los particulares vinculados con las faltas administrativas, las prescripciones, las sanciones y las denuncias, así como las disposiciones en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género;*

II y III...

*IV. Los **procedimientos de investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas, impugnaciones en la calificación de las faltas administrativas, procesos de responsabilidad administrativa, medios ordinarios de defensa, ejecución de sanciones, registros, plataformas digitales y en general, todo lo que conlleve al sistema disciplinario administrativo de los servidores públicos...** y*

*V. **Todos aquellos otros conceptos, definiciones, ámbitos, atribuciones o procedimientos que se encuentren establecidos y regulados por las leyes generales de Responsabilidades Administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción.***"

Por otra parte, en el artículo 77 fracción IV del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se dispone textualmente:

"Artículo 77. Son obligaciones de los secretarios:

I a la III...

*IV. **Formar expedientes individuales con los escritos y autos iniciales de cada procedimiento, al que se unirán en el orden de su fecha, los escritos y actuaciones subsecuentes; rubricarán en su centro y foliarán en su parte superior todas éstas y pondrán el sello del juzgado en el fondo del cuaderno de manera que queden selladas las dos caras. Cada expediente deberá de contener una carátula de protección e identificación, en la que deberá constar el número y año de su registro, el juzgado que conozca del mismo, y el nombre y apellidos de los interesados;***

V a la VII..."

Y en el artículo 2 segundo párrafo de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, se prevé que **la misma es de aplicación supletoria en materia de actos y procedimientos administrativos municipales, con excepción del Título Primero y del Título Segundo de la Sección Primera, cuya observación es obligatoria para toda autoridad municipal.**

Así mismo, en los artículos 12 y 13 de la legislación indicada en el párrafo previo, se enumeran los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, respectivamente. Mismos que son transcritos a continuación:

*“Artículo 12. Son **elementos de validez del acto administrativo**:*

- I. Que sea realizado por autoridad competente en ejercicio de su potestad pública;*
- II. Que sea efectuado **sin que medie error, dolo**, violencia o vicio del consentimiento;*
- III. Que tenga por objeto un acto lícito y de posible realización material y jurídica, sobre una situación jurídica concreta; y*
- IV. Que no contravenga el interés general.*

*Artículo 13. Son **requisitos de validez del acto administrativo**:*

*I. **Constar por escrito**;*

*II. **Contener la mención del lugar, fecha y autoridad que lo suscribe**;*

III. Estar debidamente fundado y motivado;

IV. Contener la manifestación clara y precisa del objeto del acto;

*V. Contener la **referencia específica de identificación del expediente que se trate** y nombre completo del o los interesados;*

VI. Ser notificado apegándose a los ordenamientos en vigor aplicables y en su caso publicado. Igualmente deberá mencionar los recursos administrativos que puede interponer su destinatario en caso de desacuerdo;

VII. Dar intervención a terceros interesados cuando el ordenamiento de la materia así lo establezca; y

VIII. Ser efectuado por el servidor público facultado para ello.”

Aunado a lo anterior, en el artículo 51 de dicha ley, se ordena que **las dependencias o entidades ante las cuales se substancien procedimientos administrativos, establecerán un sistema de identificación de los expedientes que comprenda, entre otros datos, los relativos al número progresivo, al año y la clave de la materia que corresponda; mismos que constarán en un registro que resguardará la autoridad para el adecuado control de los asuntos.** Así mismo, se deben guardar las constancias de notificación en los asuntos, los acuses de recibo y todos los documentos necesarios para acreditar la realización de las diligencias.

Por su parte, dentro de las obligaciones de las entidades públicas, en el artículo 56 fracción XV de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipio, se prevé literalmente:

“Artículo 56. Son obligaciones de las Entidades Públicas, en las relaciones laborales con sus servidores:

I a la XIV...

*XV. **Enumerar las fojas de los expedientes** fruto de la relación laboral con los servidores públicos”*

Así, en materia de transparencia, en el artículo 4 fracción VIII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios se **define al expediente como la unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados.**

Por otra parte, en los artículos 73 y 78 de la misma legislación se dispone textualmente:

“Artículo 73. Solicitud de Protección - Integración del expediente

*1. El Comité de Transparencia **debe integrar un expediente** por cada solicitud de protección de información confidencial admitida y **asignarle un número único progresivo de identificación.***

*2. **El expediente debe contener:***

- I. El original de la solicitud, con sus anexos, en su caso;*
- II. Las actuaciones de los trámites realizados en cada caso;*
- III. El original de la respuesta; y*
- IV. Los demás documentos que señalen otras disposiciones aplicables.”*

“Artículo 83. Solicitud de Acceso a la Información - Integración del expediente

*1. La Unidad debe integrar un expediente por cada solicitud de acceso a la información pública recibida y **asignarle un número único progresivo de identificación.***

*2. **El expediente debe contener:***

- I. El original de la solicitud;*
- II. Las comunicaciones internas entre la Unidad y las oficinas del sujeto obligado a las que se requirió información, así como de los demás documentos relativos a los trámites realizados en cada caso;*
- III. El original de la respuesta;*

IV. Constancia del cumplimiento de la respuesta y entrega de la información, en su caso; y

V. Los demás documentos que señalen otras disposiciones aplicables.”

En concordancia con los fundamentos legales previamente enumerados, en los artículos 1, 18, 19 y 38 del Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, se ordena textualmente en lo conducente:

“Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. El presente reglamento es de orden e interés público y tiene por objeto establecer las bases de los actos administrativos emanados del Municipio de Guadalajara, de sus dependencias, así como de sus organismos públicos descentralizados, estableciendo para ello los principios y normas que deben observarse en los procedimientos no jurisdiccionales.

2...

3. El presente reglamento se encuentra ajustado a las bases del procedimiento establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, de conformidad a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. El Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco será de aplicación supletoria en materia adjetiva a este ordenamiento.

5. El presente reglamento se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Municipio de Guadalajara.”

“Artículo 18. Régimen.

1. Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Municipal de Guadalajara, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

2. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada.

3. Las características técnicas de las promociones y actuaciones del procedimiento administrativo, deberán sujetarse a los lineamientos establecidos por el capítulo primero, título primero, sección segunda de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, complementándose dichas disposiciones, con las dispuestas por este reglamento en el presente capítulo.”

“Artículo 19. Reglas generales.

1. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

1. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo,

deberá adjuntar una copia para ese efecto. Los trámites en línea deberán presentarse en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica certificada;

*II. **Todo documento original puede presentarse en copia certificada y estos documentos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado.** Para el caso de los trámites efectuados por medios electrónicos, todos los documentos que se adjunten deberán ser digitalizados en el formato que determine la dependencia responsable de la emisión del acto administrativo que se solicita."*

*Artículo 38. **Control de expedientes.***

*1. **Las dependencias o entidades ante las cuales se substancien procedimientos administrativos, establecerán un sistema de identificación de los expedientes que comprenda, entre otros datos, los relativos al número progresivo, al año y la clave de la materia que corresponda, mismos que deberán ser registrados en un Libro de Gobierno que resguardará la autoridad para el adecuado control de los asuntos.** Asimismo, se deberán guardar las constancias de notificación en los asuntos, los acuses de recibo y todos los documentos necesarios para acreditar la realización de las diligencias.*

*2. **En el despacho de los expedientes se deberá observar el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza; dicho orden únicamente podrá modificarse cuando exista causa de orden público debidamente fundada y motivada de la que quede constancia en el expediente. El incumplimiento de esta disposición será causa de responsabilidad para el servidor público que conozca del procedimiento.***

Se destaca lo previsto en el artículo 18 arábigo 2 del citado ordenamiento municipal, en donde se determina que el **procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de la parte interesada, siendo en todo caso el acuerdo de la autoridad o la solicitud del particular**, el primer documento que debe incorporarse al expediente que se genere para el referido procedimiento, correspondiéndole a este el folio número 1 uno.

*Lo resaltado es propio.

Aunado a lo anterior, haciendo un ejercicio singular de derecho comparado, se puede observar que en los artículos 29 y 58 de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos de Perú, se ordena textualmente:

*"Artículo 29. **El contenido de un expediente administrativo es intangible. No podrán introducirse enmendaduras o raspaduras, entrelineados ni***

añadidas, de ninguna clase, en los documentos administrativos, una vez que estos hayan sido firmados por el funcionario competente. De ser necesario, deberá dejarse constancia expresa y detallada de las modificaciones que se hubieran producido.

Tampoco se podrá desglosar ni sustituir página alguna, ni alterar la foliación, salvo autorización por escrito de la autoridad competente. La infracción de esta norma determina la aplicación de las sanciones previstas en los dos artículos anteriores, según su gravedad.

Artículo 58. El expediente administrativo empezará con el primer escrito del interesado o con la orden del funcionario competente, cuando se inicia de oficio; y se seguirán agregando al expediente, por estricto orden cronológico, los documentos, escritos y demás actuados, debidamente foliados, cuidando de formar con todos ellos un solo cuerpo. La foliación deberá hacerse con números y letras. Cada expediente llevará una carátula con los datos inherentes al procedimiento.”¹

*Lo resaltado es propio.

- IV. Para el estudio y dictaminación del presente asunto, resulta indispensable señalar que a la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia le compete conocer de la reforma propuesta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 fracción I del Reglamento del Ayuntamiento de Guadalajara.

Derivado de lo manifestado previamente y con fundamento tanto en los preceptos legales ya mencionados, como en lo dispuesto en los artículos 87, fracción I; 90, primer párrafo; 92 y 110, fracción X, inciso a) del Código de Gobierno del Municipio de Guadalajara. Someto a su consideración la presente iniciativa, para que sea turnada a la Comisión Edilicia de Gobernación, Reglamentos y Vigilancia, por ser materia de su competencia. La cual contiene los siguientes puntos de:

Ordenamiento

Primero. Se reforma el artículo 18 arábigo 3 del Reglamento del Acto y el Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

Artículo 18. Régimen.

1 y 2...

¹ Disposición complementaria adicionada mediante Ley No.26594, publicada el 20 de abril de 1996 en el Diario Oficial "El Peruano"

3. Las características técnicas de las promociones y actuaciones del procedimiento administrativo, **deben** sujetarse a los lineamientos establecidos **en la Sección Segunda, Título Primero, Capítulo I** de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco; **así como a lo previsto** en el presente capítulo.

Segundo. Se reforma el artículo 19 fracciones I y II del Reglamento del Acto y el Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

Artículo 19. Reglas generales.

1. Salvo que en otra disposición **legal de** carácter general se disponga otra **cosa**:

I. Para el trámite de los asuntos, los documentos deben presentarse en un tanto original o en copia certificada y otro ejemplar de la solicitud en copia fotostática simple para el acuse de recibo.

Los trámites en línea **deben** presentarse en forma electrónica a través del uso de la firma electrónica certificada;

II. Cuando el interesado no desee dejar los documentos originales o las copias certificadas, deberá presentar copia fotostática simple de estos para cotejo, caso en el que se le regresarán los primeros una vez efectuado este por el servidor público responsable de la integración del expediente respectivo, debiendo dicho empleado bajo su más estricta responsabilidad, asentar una leyenda al reverso de cada documento cotejado o en hoja anexa, que contenga por lo menos los siguientes requisitos:

- a) Fecha, hora y lugar en la que se realiza el cotejo;**
- b) Razón por la cual se efectúa la confrontación;**
- c) Descripción pormenorizada del documento que se compara;**
- d) Fundamento legal que soporta dicho cotejo; y**
- e) Nombre, cargo y firma del servidor público que lo realiza.**

Para el caso de los trámites efectuados por medios **electrónicos**, **los** documentos que se adjunten deberán ser digitalizados en el formato que determine la dependencia responsable de la emisión del acto administrativo que se solicita.

III y IV...

Tercero. Se reforma el artículo 38 del Reglamento del Acto y el Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

Artículo 38. Control de expedientes.

1. Las dependencias y entidades ante las cuales se substancien procedimientos administrativos, **deben establecer** un sistema de identificación **de expedientes que contenga entre otros datos**, los relativos al número progresivo, año y clave de la materia **respectiva; y registrarlos** en un **libro de gobierno**.

Así mismo, deben agregarse a los expedientes todas las actuaciones y documentos ofrecidos por las partes.

2. En el despacho de los expedientes **debe observarse** el orden riguroso de tramitación de los asuntos de la misma naturaleza; el cual únicamente puede modificarse **mediante causa** de orden público, debidamente fundada y motivada, **dejando constancia fehaciente** en el expediente **respectivo**. El incumplimiento de esta disposición será causa de responsabilidad para el servidor público que conozca del procedimiento.

Cuarto. Se agrega el artículo 38 bis al Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, para quedar como sigue:

Artículo 38 bis. Contenido mínimo de los expedientes:

- I. **Portada con clave alfanumérica del expediente respectivo, dependencia generadora y procedimiento que contiene;**
- II. **Integrados desde su inicio en orden cronológico, con los documentos originales, copias certificadas, o cotejadas y autorizadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 fracción II del presente reglamento;**
- III. **Foliados con tinta indeleble al margen superior derecho;**
- IV. **Rubricados al centro de cada foja útil y canceladas las fojas sin texto;**
- V. **Sellados al centro de cada foja en el anverso y reverso;**
- VI. **Entre sellados al centro de los cuadernos, de tal forma que la mitad quede impreso en el reverso de la foja anterior y la otra mitad en el anverso de la siguiente;**
- VII. **Adheridos por el margen izquierdo, de manera que permita conservar la integridad y unidad de los mismos; y**

VIII. Todos los documentos que conforman los expedientes deben ser legibles, estar completos, sin alteraciones y acatando lo previsto en el artículo 18 de este ordenamiento.

Transitorios

Primero. Publíquense las presentes reformas en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Segundo. Estas reformas entrarán en vigor al día siguiente del de su publicación en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Tercero. Los expedientes existentes en las dependencias y entidades que conforman la administración pública municipal de Guadalajara al día de entrada en vigor de las presentes reformas, deberán ser ajustados paulatinamente a las mismas; y los que se generen a partir de las nuevas disposiciones, deberán integrarse desde su inicio conforme a estas.

Cuarto. Se instruye al Secretario General del Ayuntamiento para que notifique las presentes reformas a las dependencias y entidades que conforman la administración pública municipal de Guadalajara, para su conocimiento e inmediato cumplimiento.

Quinto. Una vez publicadas las presentes disposiciones, remítase mediante oficio un tanto de ellas al Congreso del Estado de Jalisco, para los efectos ordenados en el artículo 42, fracción VII de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco a la fecha de su presentación.

**Abogado Salvador de la Cruz Rodríguez Reyes
Regidor y Síndico del Ayuntamiento de Guadalajara**

La presente hoja forma parte de la iniciativa de ordenamiento con turno a comisión suscrita por el Abogado Salvador de la Cruz Rodríguez Reyes, con el objeto de reformar los artículos 18 arábigo 3, 19 fracciones I y II y 38 del Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara, así como adicionarle el artículo 38 bis; a fin de establecer los requisitos mínimos que deben contener los expedientes municipales generados con motivo de algún procedimiento legalmente establecido.