

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:
INNOVACIONES QUE OFRECE EL CÓDIGO
DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA
PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO
Y QUE DERIVAN EN LA CELERIDAD DEL JUICIO

J. Jesús MEZA ORTIZ

Una circunstancia esencial de la justicia es administrarla prontamente, hacerla esperar o diferirla es ya una injusticia

LA BRUYERE

Uno de los más grandes anhelos de los hombres a través del tiempo ha sido que a cada quien se le otorgue lo que le corresponde. Por ello, la justicia no debe permanecer como una mera finalidad doctrinaria de esa ficción jurídica a la que denominamos Estado, sino que debe ser una constante en todo Estado de derecho.

La historia ofrece numerosos ejemplos, mediante los cuales el hombre de todos los tiempos ha implementado diversos instrumentos, juicios, procesos para dirimir las controversias que se suscitan entre los habitantes de una comunidad o entre estos y las autoridades. Sin embargo, al tiempo que las sociedades han evolucionado, paradójicamente, se han complicado los procesos que culminan con la obtención de la justicia.

Hoy en día es preocupación del juez, del litigante, del académico y de la comunidad en general, abolir la innecesaria complejidad y dilación de los procesos, en aras de la obtención de una justicia pronta y expedita.

A pesar de que la celeridad de los procesos es una inquietud en la agenda y que contamos en la doctrina con numerosos principios y tratados que pugnan por una economía procesal, los juicios hoy día se dilatan son largos, extenuantes y costosos, lo que deriva en una pérdida de la confianza de la comunidad para con los órganos impartidores de la justicia y, lo que es más grave, con la justicia misma.

Lo anterior ha derivado en esfuerzos más serios y comprometidos por disminuir el tiempo en la tramitación de los juicios sin trastocar los derechos procesales de las partes. Uno de esos esfuerzos es el que se ha realizado en el estado de Guanajuato en lo concerniente a la impartición de la justicia administrativa.

En el presente trabajo abundaré acerca de algunos aciertos legislativos que desde mi perspectiva son importantes, y que derivan en una impartición de justicia administrativa pronta y expedita. Además, haré mención de otras propuestas que, aunque no están legisladas, creo que podrían, en un futuro, considerarse e incluirse en beneficio de la celeridad procesal.

Como se anticipó supralíneas, con la entrada en vigor del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (1o. de enero de 2008) —ordenamiento legal que derogó a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato— se incluyeron interesantes novedades que indudablemente redundan en una más rápida impartición de la justicia administrativa en la entidad. Estos cambios se dieron en diversas etapas del juicio y actos procesales, a saber: fijación de la litis (demanda y su contestación); notificaciones; etapa probatoria; recursos, y ejecución de la sentencia.

Entrando en materia, las bondades de la nueva legislación para la impartición de justicia administrativa en el estado de Guanajuato se hacen notar de manera inmediata en la etapa de la fijación de la litis.

En el anterior texto (Ley de justicia Administrativa), las partes tenían la “obligación” de ofrecer la prueba documental al momento de presentar su demanda y/o su contestación, y tenían la oportunidad procesal de ofrecer el resto de los instrumentos de convicción (peritajes, inspecciones, testimonios, etcétera) cuando ya se encontraba trabada la litis, antes de la audiencia final de juicio (artículos 67 y 75 de la Ley de Justicia Administrativa).

Ahora, el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato “conmina” al actor y al demandado a que ofrezcan la totalidad de las pruebas en la que apoyarán sus argumentos, desde el momento en que interponen su demanda y su respectiva contestación (artículos 265 y 280 del Código de Procedimientos y Justicia Administrativa).

Los beneficios que esta modificación reporta son evidentes, orillan a los litigantes a estructurar sus acciones y excepciones desde un principio, por lo cual deberán elegir cuidadosamente los instrumentos probatorios que han de resultarles útiles. Con esta medida se eliminan, en gran forma, las prácticas deshonestas de algunos litigantes, quienes, dependiendo del tenor que

iba adquiriendo el litigio, únicamente ofrecían pruebas con objeto de dilatar el mismo.

Además de lo anterior, el juzgador, conocedor prematuro del material convictivo, está en inmejorable posición de preparar su desahogo con la debida anticipación.

Aunque innegablemente el mayor acierto en este rubro fue la consecuencia que se prevé en caso de que las partes únicamente ofrezcan pruebas documentales, en cuyo caso se citará a la audiencia de alegatos dentro de los tres días siguientes (artículo 286 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato). En efecto, la audiencia puede celebrarse casi inmediatamente después de la contestación de la demanda, cuando solamente se ofrezcan pruebas documentales. Lo anterior provoca celeridad, velocidad en los procesos jurisdiccionales, haciendo efectiva la garantía constitucional prevista en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra ley fundamental.

En lo que a las notificaciones se refiere, uno de los factores que afecta de manera importante la celeridad en la tramitación de los juicios tiene que ver con las notificaciones vía correo certificado. En este tipo de comunicación procesal es indispensable para el secretario de estudio y cuenta contar con la constancia de notificación (acuse de recibo) para realizar cómputos y proseguir a las fases subsecuentes de los juicios de nulidad y/o lesividad, y no en pocas ocasiones las oficinas de correo demoran en demasía para hacer llegar el acuse de recibo y, en algunos casos se extraviaban los mismos. Lo anterior, por supuesto, entorpece la dilación del procedimiento y retarda la impartición de la justicia. Es importante acotar que este tipo de comunicación se implementa para con todas las autoridades que tienen su domicilio fuera del municipio donde se encuentra la residencia del tribunal.

El artículo 65 de la ya derogada legislación de justicia administrativa advertía: “Las partes, salvo autoridades, señalarán en su primer escrito domicilio para recibir notificaciones dentro del Estado de Guanajuato, apercibiéndolas de que de no hacerlo, las notificaciones aún las de carácter personal, se harán por lista autorizada”.

El artículo 264 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé: “Las partes señalarán en su primer escrito, domicilio para recibir notificaciones en el lugar del Tribunal o del Juzgado respectivo, en caso de no hacerlo, las notificaciones, aún las de carácter personal, se harán por estrados”.

Como se desprende de la anterior transcripción, ahora, tanto la parte actora como la demandada tendrán la obligación de señalar un domicilio para recibir notificaciones, ubicado dentro del municipio donde se encuentra la

sede del tribunal, bajo la pena de ser notificados por estrados. Con la inclusión de este artículo se eliminan gran parte de las comunicaciones procesales por correo certificado, y por ende, los inconvenientes que venían con ellas.

Etapa probatoria. Hemos mencionado ya los beneficios que acarrearán las disposiciones que establecen como obligatorio el ofrecimiento de todo el material convictivo en la etapa de la fijación de la litis. Se suman a esta ventaja las modificaciones que se hicieron, en concreto, a la prueba pericial.

La prueba pericial en el juicio contencioso administrativo se encontraba prevista y regulada por el artículo 155 del Código de Procedimiento Civiles para el Estado de Guanajuato, de aplicación supletoria, conforme a lo previsto por los artículos 42 y 85 de la Ley de Justicia Administrativa. Dicho numeral a la letra dice:

Rendidos los dictámenes, dentro de las cuarenta y ocho horas del últimamente presentado, los examinará el Tribunal, y si discordaren en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre que debe versar el parecer pericial, mandará de oficio, que, por notificación personal, se hagan del conocimiento del perito tercero, entregándole las copias de ellos y previniéndole que, dentro del término señalado en el artículo 151, rinda el suyo. Si dicho término no bastare, el Tribunal podrá acordar, a petición del perito, que se le amplíe. El perito tercero emitirá libremente su dictamen si estar obligado a adoptar alguna de las opiniones de los otros peritos.

La nueva legislación, en su artículo 91, fracción IV, prevé:

En el desahogo de la prueba pericial se observarán las disposiciones siguientes: En caso de que existan diferencias no esenciales en los dictámenes presentados por los peritos, las mismas se razonarán, en forma cuidadosa, al resolver el asunto, sin necesidad de nombrar perito tercero en discordia.

Esta facultad que se otorga al juzgador, de optar por acudir al perito tercero en discordia solo cuando lo estime absolutamente indispensable elimina el evidente rezago que se provocaría por acudir ante este por diferencias accidentales en los peritajes.

En el rubro de los recursos fue donde la legislación contencioso administrativa resintió cambios trascendentes, en beneficio de la economía procesal.

Con anterioridad, la ley preveía tres recursos: reclamación, revisión y queja. El primero de los mencionados procedía en contra de las resoluciones emitidas por las salas del tribunal, que desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas; desechen o

tengan por no ofrecida alguna prueba; concedan o nieguen la suspensión; concedan o nieguen el sobreseimiento en el juicio, y admitan o nieguen la intervención del tercero con quien tenga un derecho incompatible. El segundo únicamente podía ser promovido por las autoridades, en contra de las sentencias que dictaran las salas y, finalmente, el recurso de queja procedía en contra de los actos de las autoridades u organismos demandados, por exceso o defecto en la ejecución de sentencias definitivas dictadas por el tribunal, en las que se hubiera declarado fundada la pretensión del actor. También procedía en contra de los actos de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado.

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato reúne en el recurso de reclamación las hipótesis que anteriormente se encontraban subsumidas tanto en el recurso de reclamación como en el de revisión. Además, ubica al recurso de revisión como el medio a través del cual las partes podrán combatir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo las resoluciones de los juzgados administrativos municipales que pongan fin al proceso administrativo.

Bajo la vigencia de la anterior ley, las resoluciones que ponían fin al proceso administrativo tramitado por los jueces administrativos municipales únicamente podían ser combatidas por los particulares, a manera de juicio, ante el tribunal, lo que obligaba a que el magistrado del tribunal implementara un proceso contencioso administrativo con todas sus partes, incluso con una etapa probatoria, que la mayoría de las veces salía sobrando, pues se estaba revisando la legalidad de una resolución que ponía fin a un “juicio”, donde ya se habían vertido, desahogado y valorado todas las pruebas.

La implantación del recurso de revisión, como instrumento de las partes para combatir las resoluciones definitivas de los juzgados administrativos municipales, le otorga su debida dimensión, pues ya no se tramita nuevamente un juicio, sino que el recurrente presenta su recurso ante el propio juez, quien sin más trámite remitirá el expediente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Admitido el recurso, la Sala del tribunal corre traslado a las partes para que manifiesten lo que a sus intereses convenga, y en seguida dictará resolución.

Esta modificación a los juicios tramitados a propósito de una resolución de un juez administrativo municipal, ubicado ahora, como recursos de revisión, abona en demasía a la celeridad y economía procesal.

Ejecución de sentencias. Quiero advertir que el señalamiento que haré a continuación no es una de las innovaciones que presenta la nueva legislación para la impartición de justicia administrativa en mi entidad, es, en todo caso, una propuesta que deseo, que por razones prácticas se considere en

ejercicios legislativos posteriores, me refiero a la conciliación como forma de poner fin al juicio de nulidad o dar cumplimiento a la sentencia.

No es ajeno a mi conocimiento y formación como abogado el principio del derecho administrativo que sostiene que los intereses que se diluyen en la justicia administrativa son de orden público, y de interés general, y que, en consecuencia, existe una imposibilidad doctrinaria para negociar con ellos.

Sin embargo, los años de práctica como magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo me han enseñado que hay juicios que han culminado mediante una sentencia definitiva favorable para el particular, y no obstante ello la autoridad se encuentra impedida para dar un cumplimiento cabal a la misma, ya sea por razones de índole presupuestal, políticas, etcétera. En esos casos específicos, en los cuales la autoridad tiene el ánimo de cumplir, mas no la capacidad, es donde la conciliación surge como un interesante medio para arreglar las desavenencias entre los gobernados y los gobernantes, evitando dilaciones en la etapa de ejecución y satisfaciendo, en gran medida, las pretensiones del gobernado beneficiado con la sentencia.

La conciliación, en principio, se interpreta como el acuerdo al que lleguen las partes en un proceso, cuando existe litis sobre la aplicación de sus derechos; es un acto por el que dichas partes solucionan sus diferencias, resultando innecesario el proceso o facilitando el cumplimiento a una sentencia.

La conciliación es trascendental en el campo del derecho procesal del trabajo, procesal civil y del derecho internacional público, y tiene la calidad de instancia obligatoria para la autoridad jurisdiccional.

En virtud de lo anterior y sin desconocer, como aclaré en un principio, las opiniones en contra, considero oportuno romper con los patrones rígidos del derecho administrativo, incluyendo, en casos concretos, a la conciliación como un medio de solución del litigio, o para acelerar la ejecución de la sentencia.

COMENTARIOS FINALES

PRIMERO. No puede concebirse un Estado de derecho carente de medios idóneos que permitan a sus gobernados la consecución de la justicia.

SEGUNDO. A pesar de los niveles de desarrollo que ha alcanzado la humanidad, hoy día los procesos judiciales son largos, extenuantes, lo que provoca una pérdida de confianza en la justicia.

TERCERO. Es vital encontrar los mecanismos procesales que deriven en una impartición de justicia rápida y eficaz.

CUARTO. En el estado de Guanajuato se han hecho modificaciones al proceso contencioso administrativo (fijación de la litis, etapa de instrucción, recursos) que han derivado en una impartición de la justicia apegada a los requerimientos de nuestra carta magna y de la sociedad.

QUINTO. La conciliación es un medio eficaz en la resolución de conflictos en diversas ramas del derecho. Considero conveniente que se incluya en un futuro como medio de solución de litigios administrativos o fiscales, o como instrumento que coadyuve a una pronta cumplimentación de la sentencia.