

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Jaime ARAIZA VELÁZQUEZ*

Los conceptos de libertad y justicia debemos entenderlos en el Estado moderno como condiciones esenciales del hombre, ya que son inherentes a su dignidad y son consustanciales con el de humanidad y, como tales, tienen un valor permanente. Y precisamente porque no existe una humanidad abstracta, sino una humanidad concreta, presente y viva, así la libertad y la justicia son también valores y prácticas concretamente determinadas.

De ahí que a cada época, a cada cultura, a cada Estado, le corresponde definir, le corresponde generar y desarrollar las mejores condiciones y escenarios, que dentro de las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales que se confronten, sean necesarios y determinantes para garantizar el alcance de esos altos propósitos.

En el proceso evolutivo del Estado, el desarrollo histórico como conductor silencioso pero inexorable de las grandes decisiones detonó la Revolución francesa que con sus resultados hizo propicio el nacimiento de un nuevo sistema de justicia administrativa, que suplió al clasista. En su origen, los ciudadanos sujetos a las convulsiones del periodo posrevolucionario organizaron comités de defensa en favor de la libertad y contra las arbitrariedades o abusos de autoridad del naciente gobierno.

Vale la pena comentar el papel que en ese momento jugó un importante comité, el llamado “Comité de Salvación Pública”, que era uno de los brazos más activos y eficaces de la Convención Revolucionaria, convertido en un órgano para resolver, entre otros asuntos, las reclamaciones contra las autoridades administrativas.

En ese sentido, sabemos que en los planteamientos y reclamaciones de los ciudadanos ante el mencionado “Comité de Salvación Pública”, está

* Magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de su Sala Superior.

el embrión, está el origen del Contencioso Administrativo, ya que dicho Comité emitió con cierta frecuencia resoluciones de alto nivel de calidad jurídica, como el empleo y aplicación de los conceptos de incompetencia y el de exceso de poder de las autoridades administrativas a la luz de los preceptos de ley.**

Con el desarrollo de las subsiguientes etapas históricas cobraron vida el Consejo de Estado y los tribunales administrativos.

Seguidamente, en otra fase, se define el tránsito de la justicia retenida a la justicia delegada; y el Consejo de Estado que únicamente se concretaba a fungir como cuerpo consultivo para que la administración pública tomara finalmente las decisiones, a partir de legislación posterior, la jurisdicción deja de ser retenida para delegarse en dicho Consejo, con la competencia para conocer y juzgar en el ámbito de lo contencioso administrativo.

Actualmente el Consejo de Estado constituye sin duda el tribunal administrativo de mayor relevancia en el país galo.

La justicia administrativa impartida por tribunales autónomos e independientes se ha convertido hoy en una verdadera institución clásica del Estado de derecho, constituyendo inclusive su fundamento.

Actualmente, podemos afirmar que Estados nacionales auténticamente democráticos se han negado a aceptar que los asuntos derivados de controversias administrativas sean de la competencia de los tribunales que corresponden al Poder Judicial de estructura.

Ahora bien, la construcción formal y el desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país, como seguramente en otros países hermanos, presenta una trayectoria de múltiples facetas y razones, donde sin duda predomina invariablemente como una constante el propósito del Estado de derecho frente al poder administrador.

No debemos perder de vista, que dentro de las características del Estado contemporáneo, con su constitucionalismo evolucionado, tenemos en el poder administrador la significativa ampliación de su competencia, así como de sus prerrogativas y responsabilidades.

La materia de la justicia administrativa, al paso del tiempo, ha cobrado así una gran relevancia con la progresiva evolución del Estado. Con el desarrollo conceptual y material del Estado de bienestar, con su plura-

** B., Mirkine-Getzevitch, *Estudio del contencioso administrativo del gobierno revolucionario*, París, 1952, pp. 55 y 63.

lidad de interpretaciones, ha conducido a una rápida multiplicación de acciones y de autoridades administrativas que intervienen en la esfera jurídica de los gobernados.

El Poder Ejecutivo, en su forma de administración pública y en sus relaciones directas con los particulares, podemos observar que frecuentemente ha pasado a ocupar el lugar predominante en comparación con el Poder Legislativo.

De ahí que el origen, el lugar, la naturaleza o el carácter que se le asigne a la justicia administrativa, dentro de las diversas corrientes o clasificaciones tradicionales que se formulan para el tipo de actividades jurisdiccionales que tratamos, resulta hasta cierto punto irrelevante, si se considera en su globalidad el enorme significado y trascendencia para ese mundo de millones de resoluciones y actos administrativos que impactan en la esfera jurídica de los gobernados.

Por todo lo anterior y a estas alturas, no es posible admitir que el poder público en su aspecto de poder administrador pueda disfrutar del enorme, pero anacrónico privilegio o prerrogativa, de evitar o liberarse del control de sus actos o resoluciones por un régimen jurídico especializado, autónomo e independiente del Ejecutivo, como lo constituye el conjunto de normas inherentes a la justicia administrativa.

En México, la experiencia cotidiana en los diversos ámbitos de lo social nos ratifica el encuentro constante con las acciones del Estado, con las acciones del poder administrador y sus instituciones de gobierno; y precisamente en el campo de los actos administrativos. Actos administrativos en cuya pluralidad se generan posibilidades o realidades diversas, que pueden vulnerar o vulneran los derechos de los particulares, los derechos de los gobernados.

Ante tales situaciones, ante tales realidades objetivas, cobra la mayor relevancia la existencia de un control autónomo, independiente y pleno; y además que sea especializado para la defensa del derecho y de los derechos públicos subjetivos mediante la jurisdicción contenciosa administrativa llevada a la práctica, a través de los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y por supuesto, independientes de las autoridades administrativas.

La justicia administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo, y a esta fecha, ha llegado a representar indubitablemente uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el genuino Estado de derecho, integrada esa justicia a lo que debe o debiera ser: un extenso mundo de ga-

rantías jurídicas para los gobernados frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la administración pública.

El contencioso administrativo de México, desarrollado ahora por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como por la teoría y la práctica jurídica nacionales, obedece como corresponde en su origen a una expresión natural, a una expresión lógica e histórica de una forma de conciencia social, configurada y construida por el proceso histórico del país, interpretada responsablemente en su significado y alcances y por encima de motivaciones vacías, de tipo teorizante y especulativo; comprendida y entendida racionalmente por el Poder Ejecutivo Federal mexicano del primer tercio del siglo XX, quien en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, y sin mengua alguna de sustento técnico jurídico, dio la respuesta más adecuada, expidiéndose la Ley de Justicia Fiscal en 1936, en cuyo contenido está el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la materia contenciosa fiscal.

Al paso del tiempo ha cambiado este organismo, para ser hoy el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, habiéndosele otorgado competencia no sólo para asuntos propiamente fiscales, sino también en controversias de materia administrativa.

En la capital de la República, en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local se estableció con una estructura organizativa de salas que funcionan colegiadamente, y que al paso de los años ha demostrado haber sido un acierto, toda vez que el funcionamiento de las mismas implica que para llegar a una conclusión se consideran diversos puntos de vista, lo cual permite llegar a una mejor resolución final.

A la fecha, está constituido por una Sala Superior, que es el órgano de máxima autoridad del Tribunal, compuesta por siete magistrados. Cuenta además con tres salas ordinarias y dos auxiliares, integradas cada una de ellas por tres magistrados.

Otra de las características importantes de esta forma de justicia, es su tramitación por demás asequible a cualquier particular, ya que si el actor carece de recursos puede acudir al Tribunal, en donde se le proporcionan los servicios de los abogados debidamente capacitados para representarlo de manera totalmente gratuita.

Debe señalarse que se le dio al Tribunal la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de los actos reclamados por los particulares a la administración, en los supuestos que señala su Ley Orgánica; y para que

en tanto se resuelva el caso, el particular, por ejemplo, conserve el ejercicio de su único medio de subsistencia o bien, el acceso a su domicilio particular; y si los actos combatidos se hubieran consumado, en algunos casos se tiene la facultad de ordenar la suspensión con efectos restitutorios respecto al acto reclamado.

Esta forma de impartir justicia ha demostrado que este órgano autónomo es de gran eficacia, fungiendo en su tarea jurisdiccional como una verdadera contraloría jurídica de los actos de la administración pública. Las resoluciones que emite respetan todos los aspectos legales con la más alta precisión jurídica. En suma, se traducen en un verdadero control de la legalidad y en bastión irreductible del auténtico Estado de derecho.

Debe ponerse de relieve que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden ser revisadas por el Poder Judicial Federal, ya sea en amparo directo promovido por los particulares, o en revisión administrativa por la autoridades, teniendo el carácter de definitivas las sentencias que dicte el Poder Judicial Federal por medio de los tribunales colegiados de circuito.

La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se concentra según su ley, como ya se ha señalado, en conocer de los actos administrativos y resoluciones que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal, y los de la administración pública paraestatal del propio Distrito Federal, en tanto ésta actúe como autoridad, cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales, para nulificarlos o legitimarlos, según proceda, y siempre a petición de la parte actora.

Estos actos se refieren, por ejemplo, a la materia de establecimientos mercantiles, construcciones y edificaciones, anuncios, desarrollo urbano y uso de suelo, mercados, espectáculos públicos, preservación del medio ambiente y protección ecológica, obras públicas, adquisiciones, transporte de pasajeros y de carga, seguridad vial, entre otras.

También es competente este Tribunal del Distrito Federal para conocer de los actos o resoluciones de las autoridades fiscales locales, que emiten en ejercicio de sus facultades de recaudación, de revisión y comprobación, de determinación, administración y cobro de las contribuciones establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal; así mismo, las que se dicten en materia de responsabilidades resarcitorias.

Conoce igualmente este Tribunal de los actos o resoluciones dictados con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servido-

res Públicos y la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, en agravio de los servidores públicos locales.

Además, es competente así mismo para conocer sobre aquellos asuntos inherentes a la falta de contestación o silencio administrativo por parte de las autoridades, en los términos del artículo 8o. constitucional y así mismo de las resoluciones negativas fictas y positivas fictas.

También tiene competencia para conocer de los juicios que promuevan las autoridades, para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

En los asuntos relacionados con el derecho penal y penitenciario, también conoce de las resoluciones definitivas que se dicten por la autoridad, en el procedimiento para la concesión del tratamiento en externación y el beneficio de libertad anticipada, las que pueden ser impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por tratarse de actos de naturaleza estrictamente administrativa; y en general, conoce también de otros asuntos en que las leyes y reglamentos del Distrito Federal le otorgan competencia.

En la República mexicana existen actualmente veinticuatro tribunales de lo contencioso administrativo, que corresponden a los siguientes Estados de la Federación: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; y además, el Tribunal que corresponde al Distrito Federal, que es al que me he estado refiriendo, con lo que se llega a veinticuatro tribunales de esta naturaleza local donde se imparte la justicia administrativa. Todo ello sin contar, por otra parte, que en el orden federal tenemos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El desarrollo económico, social, político y cultural de nuestro país, como en otros Estados latinoamericanos, nos sigue demostrando la evolución permanente del mundo de necesidades, cualitativa y cuantitativamente, que afloran al impacto inexorable de las cambiantes condiciones históricas de la vida nacional y en los diversos ámbitos que la conforman. Dinámica singular ésta, que se traduce en el desbordamiento de cada vez mayores requerimientos, tanto del poder administrador como de los administrados, en todas direcciones y consiguientemente en el acen-

tuado crecimiento del número de los actos y resoluciones de la administración pública activa.

Actos y resoluciones, con los cuales se suscita un volumen también considerable de controversias entre los gobernados y la administración pública.

Ello explica con toda amplitud el impulso que la doctrina y la práctica jurídica mexicanas han dado al estudio, al análisis e investigación de los diversos componentes y elementos que conforman el ejercicio y trayectoria ascendente del tema de la justicia administrativa, así como de la operación y desarrollo de los tribunales que han sido creados especialmente para ese propósito.

Tribunales plenamente autónomos y especializados y además independientes, tanto de la administración pública activa como del Poder Judicial de estructura, lo que no sólo ha permitido sino que ha impulsado avances incuestionables, que no únicamente constituyen una respuesta sólida a la amplitud en expansión del universo de la administración pública y sus complejidades, con el consiguiente incremento de las controversias que se originan, sino que además esos tribunales se mantienen impulsando procesos evidentes para el perfeccionamiento de los actos y resoluciones del poder administrador.

La subordinación del poder público al derecho está conceptuada como un propósito substancial e imprescindible de la justicia administrativa para lograr, entre otros alcances, extinguir el carácter subjetivo de las resoluciones o los actos administrativos que emite la administración pública.

Ello explica la alta calidad jurídica, la imparcialidad y la transparencia de sus resoluciones. Lo que da lugar por otra parte, a que se constituyan de esta manera esas instituciones jurisdiccionales en genuinos baluartes del control de la legalidad, en su ámbito de competencia y también del mantenimiento estricto del Estado de derecho, que son las más importantes tareas y logros en la esfera de acción de los tribunales de lo contencioso administrativo en México.

El Estado mexicano, en sus afanes permanentes de alcanzar a plenitud una sociedad cada vez más justa, que le otorgue y garantice la legalidad y un Estado de derecho indeclinable, precisamente en el ámbito de las resoluciones y actos administrativos, ha establecido constitucionalmente firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo.

De ello da cuenta justamente, como de todos es sabido, el sólido, incontrovertible y contundente sustento constitucional, que otorga cobertu-

ra plena en todos sus ángulos y vertientes a este tipo de tribunales, los de lo contencioso administrativo, tanto en el orden federal como en el orden estatal, y por supuesto en el Distrito Federal.

Finalmente, debemos concluir que la justicia administrativa en México, con su orden jurisdiccional especializado, autónomo e independiente, fue conceptuado y opera en la práctica como una firme política estructurada por todo un conjunto de orientaciones, directrices, principios, criterios, normas y acciones que rigen la conducción del Estado, es decir, como una contundente política de Estado, por lo que en esas condiciones se incorpora con el rango que tiene dentro de la Constitución de la República, para mantenerse con esa calidad y jerarquía siempre ascendente como uno de los elementos cuya ontología jurídica no puede ser desintegrada ni diluida en otros ámbitos, modificando la densidad de su presencia dentro de otro orden jurisdiccional.