

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Adolfo J. TREVIÑO GARZA

1. La justicia administrativa, que cada día adquiere mayor relevancia, debe tener el necesario sustento constitucional para que sus actos no se vean afectados por situaciones que pueden conducir a la ilegalidad. En esta ponencia habremos de referirnos a la justicia administrativa de los estados y municipios, aunque al final, concluiremos sugiriendo la reforma que en nuestro concepto procede para adecuar la Constitución Política a la competencia que estamos proponiendo para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los que pudieran crearse en materia federal.

La justicia administrativa debe de encargarse también de resolver, en nuestro concepto, las cuestiones que surjan entre los particulares y los organismos de la administración pública estatal o municipal; de los particulares y de los organismos descentralizados estatales o municipales y por último de los conflictos que surjan entre los particulares y las empresas de participación estatal o municipal. Para reclamar la justicia administrativa, es necesario que exista algún agravio cometido por dichos organismos, en perjuicio de los particulares o bien en el caso en que la propia administración pública demande la nulidad de una resolución favorable al particular.

2. Ahora bien, debemos principiar por definir lo que se debe entender por administración pública estatal o municipal, lo que es un organismo descentralizado y, por último, lo que debe de considerarse como una empresa de participación estatal o municipal.

a) La administración pública tiene un común denominador y que se identifica como aquella a través de la cual se manifiesta la personalidad misma del Estado y consecuentemente es la que ejerce la potestad de la autoridad con facultad de decisión y ejecución.

b) A su vez los organismos descentralizados son instituciones creadas por disposición del congreso o en su caso por el Ejecutivo,

con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o la estructura legal que adopten y estos organismos son los que fijan la vinculación entre los particulares y la administración pública centralizada, pues a través de ellos realiza muchas de las actividades que le corresponden como autoridad.

c) Por último, las empresas de participación estatal, también llamadas de economía mixta, son aquellas generalmente formadas como sociedades mercantiles constituidas entre el Estado, alguna entidad federativa o los municipios y los individuos particulares; y hay quienes afirman que son en las que los intereses públicos y los intereses capitalitas, se encuentran asociados en vista de un interés común. Otra de sus características es que no perciben fines de lucro o ganancia y consecuentemente conjugan factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o para la satisfacción de necesidades colectivas.

Otros dicen que no se trata de una simple empresa mercantil, sino de una empresa que forma parte de lo que pudiéramos llamar derecho mercantil-administrativo o derecho administrativo mercantil, ya que, como hemos visto, la sociedad anónima del Estado no opera dentro de la estructura jurídica ortodoxa de la sociedad anónima, ni tampoco su administración es fiel reflejo de las técnicas privadas de administración, pues en el caso de que estas empresas públicas intervienen multiplicidad de factores de índole político-administrativo que se reflejan indudablemente en su origen jurídico y en su administración.¹

3. La justicia administrativa mexicana ha adolecido de tibieza inexplicable, no obstante que empezó a reconocerse en 1936, al instituirse el Tribunal Fiscal de la Federación, en la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de dicho año; sin embargo, por aquellas fechas quedaron fuera del control de la justicia administrativa las demás actividades que puede realizar la administración pública en relación con los particulares como son: las sanciones no corporales que imponían las autoridades por infracción a las leyes o reglamentos administrativos; los actos que constituyen una responsabilidad administrativa de los funcionarios, empleados o trabajadores de la administración; los actos relativos a incumplimiento de contratos de

¹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1990, p. 214.

naturaleza administrativa en los que sea parte la administración pública; los relativos a indemnizaciones que deban de cubrirse a particulares motivadas por expropiaciones; las expropiaciones en sí mismas; las reclamaciones de daños o indemnizaciones causadas a los particulares por infracciones en que incurran funcionarios o empleados del Estado o de los municipios y en general, cualquier otro acto de la administración pública que en alguna forma afectara los intereses jurídicos de los particulares y desde luego que quedaron fuera también del control de la justicia administrativa, los actos de los organismos descentralizados y los de las empresas en las que exista participación de la administración pública, no obstante que son tratados y están contemplados por el derecho administrativo. Contra actos de estas dos últimas instituciones, se dejaba a los particulares para reclamarlos en juicio ordinario civil ante los juzgados de distrito, si el organismo descentralizado o la empresa de participación demandada era federal o ante los tribunales del Estado si el organismo o empresa era estatal o municipal; o bien cuando a estas últimas se les consideraba que actuaban como autoridades, o bien se trataba como actos provenientes de autoridades sus reclamaciones se analizaban a través del juicio de amparo, dada la competencia que ofrece la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, al decir: “El amparo se pedirá ante el juez de distrito: II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia”.

4. Ahora bien, no obstante las bondades de la justicia administrativa que tiende a acabar con tabúes judicialistas y que busca disminuir la intocabilidad de los entes públicos, ofreciendo un remedio y un control jurídico que realmente ofrezca una protección a los particulares dentro del propio Estado en que se realizan y no a través del juicio de amparo, que depende del Poder Judicial de la federación, que claramente está invadiendo la soberanía de los estados y que además, para los particulares ofrece otros problemas, lo cierto es que la justicia administrativa sigue teniendo serias deficiencias

y que para que tenga plena vigencia y aplicabilidad pretendemos, a través de este trabajo, poner a su consideración algunas reformas.

En efecto, para citar algunos casos de avance de la justicia administrativa, en 1936 se crea el Tribunal Fiscal de la Federación; pero fue hasta diciembre de 1946 que se reformó la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política, para darle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que pudiera resolver recursos en contra de resoluciones de tribunales administrativos; después, en octubre de 1967, se realizó diversa reforma a la fracción I del referido artículo 104 constitucional, para darle facultades al Congreso de la Unión en el establecimiento de los tribunales de lo contencioso administrativo, que tenga como finalidad dirimir controversias entre la federación o el Distrito Federal y los particulares y dicha potestad se incorporó en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la ley fundamental, el 29 de julio de 1987; también es importante destacar la adecuación constitucional del día 17 de marzo de 1987, en que se reformó el artículo 116 de la Constitución Política de nuestro país, permitiendo que en el texto de la fracción IV, en forma potestativa, se den facultades a los estados de la República para que en sus constituciones y leyes puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos pero que en sus artículos transitorios establece como obligatorio para los estados, de que reformen sus constituciones locales para que cada uno tenga instalado y creado un tribunal de lo contencioso administrativo. En ese orden de ideas, en 1971 se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; en 1976 el de Sinaloa, en 1977 el de Sonora, en 1981 el de Hidalgo, en 1983, Jalisco; en 1985, Querétaro y Guanajuato; en 1986 se inicia la justicia administrativa en el Estado de México, en 1987 Guerrero y Yucatán, y así siguieron Baja California Norte, Veracruz y Nuevo León, hasta donde sabemos.

5. Pues bien, en Nuevo León, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo está funcionando con base en el decreto 213 de fecha 25 de junio de 1991, que expedió su Ley Orgánica y con base en el decreto 214 el día 19 de junio del año próximo pasado, a través del cual promulgó el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, ambos publicados en el periódico oficial del estado, el día 5 de julio de 1991, y se ha enviado una iniciativa de ley para reformar su Constitución Estatal para darle facultades al congreso con el fin de instituir mediante

las leyes que expida, el tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el estado, los municipios, los organismos descentralizados y empresas de participación estatales o municipales, y los particulares, estableciendo las normas de su organización o funcionamiento, los requisitos para nombramientos, licencias y renunciaciones de los magistrados que los integran, sus procedimientos y recursos contra la resolución que pronuncie el tribunal.

6. Sabemos que los demás estados mencionados y que tienen la justicia administrativa, han emitido sus leyes orgánicas del tribunal, sus códigos procesales o bien sus leyes de justicia administrativa, en las que se incluyen facultades para sus tribunales contenciosos a fin de conocer actos de autoridades estatales o municipales; o bien actos de organismos descentralizados estatales o municipales cuando sean autoridades y otros como el estado de Veracruz, que conceden facultades a los tribunales de lo contencioso para conocer de actos de empresas de participación estatal o municipal, y los particulares; sin embargo, lo cierto es que la Constitución Política en su fracción IV del artículo 116, no concede a los tribunales de lo contencioso administrativo, mayor jurisdicción que la de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares; dejando fuera de la jurisdicción de los tribunales de lo contencioso administrativo las controversias o conflictos que surjan entre los particulares y las autoridades municipales y entre los organismos descentralizados o las empresas de participación estatales o municipales y los particulares y este es el tema central de nuestro estudio, por lo cual, en conclusión, propongo:

Único: Se reforme la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que quede de la siguiente manera:

Las constituciones y las leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, los organismos descentralizados estatales o municipales y empresas de participación estatales o municipales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento; sus procedimientos y los recursos contra sus resoluciones que pronuncien.

Sólo así se acabaría la laguna que existe en la Constitución respecto a la competencia jurisdiccional de dichos tribunales y sólo así también se podrá acabar la tibieza y timidez con la que han estado formándose los tribunales de lo contencioso administrativo en la República y para que tengan plena vigencia y constante actuación.

Ahora bien, ¿por qué incluimos entre la competencia del tribunal de lo contencioso administrativo a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal? Pues precisamente porque sentimos que los particulares, frente a organismos de esa naturaleza, se encuentran desprotegidos y enfrentarlos de igual a igual en un juicio ordinario sin medida suspensiva que lo proteja, es seguir permitiendo a dichas empresas u organismos, que sigan haciéndose justicia por su propia mano y que sigan atropellando los derechos de los particulares, dada la indefensión en que se encuentran ante las leyes que existen actualmente.

Felicito al estado de Veracruz, que enfrentó con valor y decisión este problema y que ya puso a disposición de los particulares un medio de defensa en contra de ellas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y exhorto a todos los estados para que sigamos su ejemplo, como lo está haciendo Nuevo León en la iniciativa que se envió al congreso local.

Lo anterior conlleva también una proposición más en el sentido de que se reforme la fracción XXIX, inciso H), del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede como sigue:

El Congreso tiene facultad: Fracción XXIX-H: Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, los organismos descentralizados federales o del Distrito Federal y las empresas de participación del gobierno federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los requisitos para nombramiento, licencias y renunciaciones de los magistrados que los integren, el procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones.