

DESARROLLO Y PROYECCIONES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

Jaime ARAIZA VELÁZQUEZ*

Nuestra participación en este ciclo de conferencias, ahora en el Instituto, constituye una expresión más del reconocimiento indiscutible y homenaje a nuestro apreciado amigo, el ilustre universitario y maestro, don Alfonso Nava Negrete, por su destacada trayectoria, tanto en la docencia como en la investigación y desarrollo de la ciencia y técnica jurídicas, particularmente en el ámbito del derecho administrativo. Ello, independientemente de su brillante y honesta labor, tanto en la administración pública activa como en la impartición de justicia. Su prestigio se hace patente en varias latitudes y trasciende ya las fronteras nacionales.

De todo lo anterior, dan cuenta las numerosas y diversas generaciones de nuestra Facultad de Derecho; diferentes publicaciones, así como colegas y compañeros de labores en los distintos frentes de acción profesional donde se ha participado.

¡Felicitaciones Alfonso Nava Negrete por sus cuarenta y cinco años de docencia!, ilustre maestro universitario de la Facultad de Derecho.

Como lo hemos sostenido en otros foros, la justicia administrativa en México, a través de los años, ha llegado a representar sin duda uno de los basamentos fundamentales en que se sustenta, desarrolla y consolida el Estado de derecho. Justicia administrativa incorporada a lo que debe o debiera ser un amplio y dinámico universo de garantías para los gobernados, frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder público.

Una de las características de mayor relevancia del constitucionalismo actual, consiste precisamente en el avance silencioso pero persistente en

* Presidente magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de su Sala Superior. Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

la práctica cotidiana, hasta llegar a niveles insólitos de la ampliación de las competencias, prerrogativas y responsabilidades del Poder Ejecutivo, en las diferentes estructuras orgánicas del poder público, del poder administrador, particularmente a partir de la segunda década del siglo XX.

La preponderancia indiscutible de la actividad del Estado en las grandes comunidades sociales se confirma día a día, especialmente en el ámbito del Poder Ejecutivo, del poder administrador, lo que impulsa de una manera por demás evidente el incremento irreversible de las funciones ejecutiva y legislativa, dando lugar, como corresponde, a una mayor intensidad de la actividad jurisdiccional.

La ley que rige la materia contenciosa administrativa en el Distrito Federal ha representado, sin duda, desde que entró en vigor, un enorme avance para la impartición de justicia administrativa en las relaciones entre gobernados y el poder administrador.

La alta calidad jurídica que se advierte en las actividades institucionales que regula se ha mantenido en ascenso permanente, derivándose de ello la imparcialidad y la transparencia de sus resoluciones.

Sin embargo, si tomamos en consideración el dinamismo del proceso evolutivo de las instituciones públicas, así como las profundas transformaciones de carácter social, económico, político y cultural, y consecuentemente, las de naturaleza jurídica que se han producido desde la década pasada, que es cuando entra en vigor la ley que ahora rige el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y, además, si se toma en cuenta que las modificaciones legales incorporadas desde aquel tiempo al ordenamiento al que me he referido, fueron prácticamente de tipo coyuntural, y que se han derivado de una combinación de factores y circunstancias, aun cuando sin duda son muy importantes, se hace necesaria una reforma de tal magnitud, que dé cobertura y satisfacción plena a la necesidad de una transformación de mayor calibre en el ámbito de la jurisdicción contenciosa administrativa del Distrito Federal, que ya desde hace tiempo se ha venido planteando y exigiendo, tanto por la abogacía como por la magistratura, la doctrina, los servidores públicos de la administración y la población en general que acude en demanda de las actividades jurisdiccionales como genuina y, además, legítima destinataria de esta función pública.

Se requerirá ahora crear y desarrollar una respuesta óptima y previsoramente ante los grandes retos que para la actividad jurisdiccional constituye el agudo incremento de la presencia del Estado; el crecimiento de la población,

así como el volumen de los actos y resoluciones del poder administrador, que sin duda traen como consecuencia una mayor actividad para la función jurisdiccional, o lo que es lo mismo: una mayor intervención participativa en la vida social, de la impartición de la justicia administrativa.

Todo ello, obviamente sin prescindir de la riqueza jurídica conceptual y de las experiencias obtenidas al paso del tiempo, con la aplicación de la ley que ahora está en vigor, así como con el contenido y alcance de la jurisprudencia que se ha generado y se produce en el Tribunal; y por supuesto, sin pasar por alto que la justicia administrativa que se imparte en el Distrito Federal, hoy por hoy se constituye en un genuino baluarte del control de la legalidad, en su ámbito de competencia y asimismo del mantenimiento estricto del Estado de derecho, que son las más importantes tareas y logros en un proceso de superación constante.

La libertad y la justicia, sin duda, podrán surgir y ser conservadas siempre en una sociedad en que los hombres se encuentren igualmente responsabilizados e interesados, tanto en su surgimiento como en su conservación y desarrollo; porque el hecho de salvar el valor que es la justicia, que siempre está en peligro, significa salvar también la contemporaneidad humana, rechazando toda expresión de regresión social que refleje una reacción contra lo que constituye la realización plena de la personalidad del hombre, en su espacio y en su tiempo.

De ahí que la proyección que ahora tenemos, es ir al encuentro de una nueva fase que incorpore, o en su caso, incremente y desarrolle los mejores atributos que ya son propios de la justicia administrativa en el Distrito Federal.

Se trata de consolidar e impulsar lo que implica permanencia, y transformar lo que se identifica declinante.

Los cambios estructurales que se siguen generando, sobre todo en el ámbito de lo económico y de lo social, se mantienen también transformando radicalmente los supuestos que se encuentran en la base de las instituciones públicas.

De ahí, que en nuestra contemporaneidad los problemas que confronta la justicia administrativa, dado el ámbito en que opera, se presentan con imperiosa actualidad para las generaciones de hoy, que reclaman no solamente en el terreno de la doctrina o la teoría, sino también, en el terreno de los hechos en el ámbito de la realidad objetiva, un contexto legislativo cada vez más idóneo, y que sea congruente a plenitud con la problemática a que se enfrenta.

A cada época, a cada cultura, a cada Estado-nación le corresponde definir las condiciones óptimas que, dentro de las circunstancias histórico sociales existentes, sea capaz de asegurar la realización de la justicia; por lo que no se debe pasar por alto que una de las conclusiones más sólidas y consistentes de la investigación sociológica e histórica, es la que nos muestra objetivamente que el poder público incontrolado, invariablemente envenena a los hombres y a las instituciones; y que la genuina libertad y particularmente la justicia, exigirán siempre la limitación y el control jurídico de ese poder público.

En ese contexto, y tomando en consideración que el concepto de la limitación y acotamiento al poder del Estado por el derecho, es uno de los elementos fundamentales del derecho público desde hace buen tiempo —prácticamente desde fines del siglo XIX—, precisamente porque la existencia del Estado como ente político-social no puede desligarse de un orden jurídico o, lo que es lo mismo, de todo un conjunto de normas y reglas de derecho con la suficiente consistencia, que es de donde emerge el principio de seguridad jurídica.

De ahí, que el derecho dejaría de cumplir sus altos propósitos, si los gobernados quedaran a merced de las arbitrariedades de quienes ejercen el gobierno.

Es por eso, que un Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el del Distrito Federal, nos está reflejando un poder público en esta entidad, jurídicamente acotado y sujeto al derecho, reiterando así la existencia de un régimen que asigna un orden a la actividad del poder administrador, y asimismo, que garantiza a los particulares gobernados sus situaciones jurídicas frente a esa actividad pública.

Todo lo anterior hace patente la necesidad de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con un orden de existencia que lo haga cada vez más eficaz por las diversas razones ya expresadas, máxime si se toma en consideración que su operación y funcionamiento va más allá de la órbita de lo individual y alcanza con mucho el ámbito colectivo, el ámbito de lo social; toda vez que las contravenciones jurídicas en agravio de los gobernados y consecuentemente las infracciones de carácter administrativo detectadas, reflejan claramente no sólo una lesión al derecho de los gobernados, sino también un obstáculo para el adecuado y buen funcionamiento de la administración pública.

El marco jurídico institucional de la justicia administrativa en el Distrito Federal, dada la naturaleza intrínseca que la distingue, deberá pro-

fundizar más en la simplificación de trámites, en la concisión y claridad de los preceptos que la regulan, en la agilización de las diversas etapas del juicio, en la unidad y flexibilidad del procedimiento; todo ello, con el propósito entre otros, de incrementar aún más la productividad de las acciones del Tribunal, procurando, por ejemplo, que en un tramo de tiempo de ciento veinte días por lo general, se desahoguen los juicios en sus dos instancias.

Asimismo, el marco jurídico al que se alude deberá hacer que se propicien y desarrollen las actitudes más positivas y éticas de los administrados, como la puntualidad y claridad de sus participaciones en todas las fases del procedimiento, a efecto de evitar la admisión de promociones y recursos frívolos e improcedentes, con lo que se podrán lograr grandes beneficios al contarse con un considerable ahorro de tiempo, así como de recursos humanos y financieros.

Y en congruencia con lo que se ha señalado, habrá de considerarse también una posible modificación a la operación de la Sala Superior del Tribunal, que en su caso, podría dividirse en dos secciones para alcanzar una mayor celeridad, eficacia, eficiencia y productividad en los recursos de apelación, sin perjuicio de que las resoluciones que dicte seguirían manteniendo e impulsando el nivel de calidad en ascenso que tradicionalmente la ha caracterizado.

Asimismo, deberán ampliarse con la mayor claridad, o generarse en su caso, los preceptos que regulen la representación legal de las partes, la consignación de pagos, los incidentes que pueden hacerse valer en el juicio de nulidad, evitando hasta lo posible la aplicación supletoria de otros ordenamientos jurídicos.

Por otra parte, es necesario regular la creación y operación de un medio más ágil de notificaciones, suprimiendo en lo posible las personales, mediante la elaboración de un boletín judicial donde se publiquen los acuerdos del Tribunal. Todo ello, asimismo, publicado y difundido a través de la página de Internet del Tribunal.

Además, se requiere también la revisión, y en su caso, la modificación de la etapa procesal inherente al acuerdo que se refiere al emplazamiento de las demás partes y a la cita para la audiencia del juicio, la que de suprimirse en este punto, se lograría un enorme avance en la consecución de los verdaderos objetivos del proceso, como la eficacia, diligencia y rapidez. En el entendido de que en la audiencia que tiene por

objeto el desahogo de pruebas ofrecidas y oír los alegatos, quedaría plenamente solventada la materia.

El recurso de apelación debe limitarse y considerarse improcedente cuando se trate de sanciones pecuniarias o créditos de carácter tributario cuya cuantía sea mínima; habrá que señalar también su monto.

Se deben analizar y replantear, también, como corresponde, los efectos que produce en la suspensión del acto, la consulta ciudadana, así como las previsiones que establece la Ley de Participación Ciudadana.

Con todo esto, he señalado algunas de las medidas que se deben y pueden proyectar en materia de justicia administrativa del Distrito Federal. Porque todo ordenamiento jurídico, particularmente que esté referido a temas tan sustanciales como la materia que tratamos y además sustentado firmemente en una política de Estado de una raigambre institucional indiscutible, debe ser caracterizado siempre por la unidad y flexibilidad en el procedimiento.

El derecho tiene como misión establecer el orden, y ese orden debe sustentarse siempre en un mínimo de principios que sean fácilmente identificados. Cuando existe una abundancia o exceso de preceptos, o una heterogeneidad artificial de procedimientos, se presenta lógicamente la imperfección legislativa. Los ordenamientos jurídicos deben contener el número de normas estrictamente necesarias e indispensables, las que deben ser breves y coherentes y han de responder a criterios claros.

La forma en la creación legislativa se debe traducir en la superación de la incoherencia y del caos, porque el “formulismo” constituye precisamente la descomposición de la forma. En la medida en que se simplifica la forma, se adquiere mayor claridad técnica, lo que nos conduce a llevar a la práctica, con más claridad y objetividad los principios de la ciencia jurídica.

Por otra parte, la solemnidad y los formulismos deben ser desplazados en lo posible, dados los propósitos de la ley y las circunstancias de sus destinatarios.

De ahí, que el incremento de la productividad y la certeza jurídica que conduce a la justicia llegarán sin regateos como producto lógico de una técnica legislativa depurada.

Gracias a ello, las leyes dejan de ser un amasijo de textos para convertirse en un ordenamiento jurídico que sea un verdadero sistema de normas y principios, y como tal, un orden de preceptos vivo como sus desti-

natarios, en evolución permanente y con un contenido expansivo que le posibilita llegar a todos los ámbitos y rincones de la sociedad.

Por todo lo anterior, puede concluirse que la proyección de la justicia administrativa en el Distrito Federal se advierte más que promisoría, toda vez que el imperio de la ley que en forma permanente se persigue y que prevalece cada día con mayor claridad y consistencia en la jurisdicción administrativa, tiene como propósito indiscutible garantizar los derechos y libertades personales. Se trata de propugnar un genuino gobierno de leyes y no un gobierno de arbitrarias voluntades humanas. Un gobierno donde el poder administrativo tenga su origen y sus límites en la ley.

Por su parte, en el Estado de derecho, el juzgador tiene como misión la correcta instrumentación y aplicación de la ley. De ahí, que las tareas jurisdiccionales deben contar invariablemente, cada vez con mayor fortaleza, con las garantías que aseguren a plenitud el éxito y buen término de su función tan trascendental para la comunidad social del Distrito Federal.