

REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Horacio CASTELLANOS COUTIÑO

Hay mucha coincidencia respecto de los temas que están tratando: justicia administrativa.

Creo que una forma de iniciar esta plática es a través de la división de poderes que ya se señaló aquí. La división de poderes surgió con la Constitución estadounidense de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre de agosto de 1789.

Los dos países, Francia y Estados Unidos, establecen la división de poderes, pero la establecen de forma diferente. En el caso de la división de poderes estadounidenses, generalmente se manifiesta, se establece mediante la separación física de las personas que la conforman.

En el caso de la división de poderes francesa se da una circunstancia muy especial, los antecedentes de la corrupción judicial traspasaron, como consecuencia, que los asuntos de la administración pública, generan, crean conflictos, fueren resueltos por la administración pública a través de lo que se conoce como Consejo de Estado. Esto es importante, porque se separan en forma material las materias que se consideran propias de la jurisdicción común y las que se consideran inherentes a los conflictos con la administración pública.

Se conoce perfectamente bien la evolución que se ha dado. Las propias autoridades administrativas, llamémoslas como se les llama ahora, de la administración activa, eran las que se encargaban de decir la última palabra en cuanto a la impugnación de sus actos.

Se habla entonces de justicia retenida. Tengo la impresión de toda proporción guardada, que de alguna manera los recursos administrativos que actualmente establecen nuestras disposiciones normativas, pues será una reminiscencia de esta forma de impugnar a los autos de la administración pública. Me refiero especialmente a los recursos administrativos.

Dada la evolución que se manifiesta dentro de la situación francesa, la justicia reformada pasa a ser justicia delegada, como se conoce, y sobre todo, lo más importante de todo esto, es que los orígenes jurisdiccionales o judiciales adquieren plena autonomía para la resolución de sus autos, para las autoridades que realicen.

Por eso creo que es interesante hablar de la separación de poderes, en el caso mexicano en razón de sus excepciones. Se dice y creo que se dice bien, que la separación de poderes en México es una separación flexible. No es tan rígida como la estadounidense, sino que existen una serie de excepciones que están contenidas en nuestra propia Constitución.

Independientemente de las formales, como son las establecidas en el artículo 49 constitucional, en relación con el 29 y 131, párrafo segundo de la propia ley suprema, en la que se le confieren al presidente de la República facultades extraordinarias para legislar. Pero en otras materias nos encontramos con órganos legislativos que actúan como órgano jurisdiccional, tal es el caso por ejemplo del juicio político.

La Cámara de Diputados hacía las veces de cámara de acusación y la Cámara de Senadores de jurado de sentencia, es decir, una jurisdiccional muy amplia respecto de la actuación del Congreso de la Unión. Lo mismo pasa con el presidente de la República cuando es sometido a juicio, lo hace la Cámara de Senadores. Me parece un poco exagerado sacar al presidente del procedimiento penal al juzgar al presidente de la República, es decir está establecido en la ley. Pienso que podría haber un cambio en este sentido, pero lo importante en este momento son efectivamente las excepciones que se presentan en materia de funciones del Estado.

Y por eso me parece interesante hablar de diferentes tipos de tribunales, es decir, siguiendo nuestra estructura constitucional podemos hablar de tribunales administrativos como su propio nombre lo indica, y se encuentran dentro del contexto de la administración pública, aun cuando no sea de la administración pública activa, pero lo que me parece que es necesario señalar es que no todos los tribunales administrativos son de lo contencioso administrativo.

Atendiendo a la materia correspondiente, podemos llegar a la consideración o llegamos a la conclusión que hay tribunales que parecen de lo contencioso administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las juntas federales de conciliación y arbitraje, los tribunales agrarios, pero no necesariamente serán de lo contencioso administrativo.

Nuestro primer tribunal de lo contencioso administrativo, importante es el que ahora conocemos como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero por eso me permito hacer una clasificación. Considero que hay tribunales administrativos de lo contencioso administrativo, aunque parezca reiterativo, y tribunales de lo no contencioso administrativo.

Esto en razón de la materia que conocen. Es fácil apreciarlo. Qué pasa con la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, qué clase de conflictos dirime, conflictos entre patronos y obreros, es decir, conflictos laborales.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve los conflictos entre los trabajadores del Estado y el propio Estado. Entonces no tiene la característica de ser tribunal de lo contencioso administrativo por lo que respecta a su materia, es decir, de acuerdo con la materia lo que podemos considerar como tribunales de lo contencioso administrativo es el que ya señalé, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los tribunales agrarios, que podrían considerarse como tribunales que actúan de lo contencioso administrativo y de lo no contencioso administrativo cuando resuelven conflictos entre campesinos. Hablar de campesinos, por supuesto, es hablar de los que viven del campo.

Entonces, creo que vale la pena mencionar y concluyo que no todos los tribunales son de lo contencioso administrativo. Por otra parte, para hablar de justicia administrativa, entonces tenemos tribunales que son de lo contencioso administrativo y tribunales que no son de lo contencioso administrativo.

Respecto de justicia administrativa, se habla mucho de tribunales jurisdiccionales, pero yo considero que la justicia administrativa involucra también los conflictos que son resueltos por la misma administración pública; por ejemplo, en materia de reglamentos de policía y buen gobierno, son las autoridades administrativas las que resuelven los conflictos que se suscitan.

Y al ser conflicto son precisamente contenciosos, pero son las autoridades administrativas, como lo establece el artículo 21 constitucional, las que se encargan de sancionar la infracción a los reglamentos llamados de policía y buen gobierno, orientados principalmente a mantener el orden público, la seguridad pública, la tranquilidad pública, la salud pública.

Incluso una ley que se promulga en el Distrito Federal, la de justicia cívica, pero es competencia de la justicia de barandilla como se le llamaba anteriormente, que es resuelta por los jueces cívicos que pertenecen a

la administración pública. Entonces, considero que para hablar de administración pública es necesario hablar de esta expresión a los orígenes, de la administración pública que dirige los conflictos entre los administrados y la administración pública mediante la interposición de recursos administrativos y la que está señalada también que son resueltos por las propias autoridades administrativas.

Claro, la Constitución conserva todavía la competencia de las autoridades administrativas para sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. En la actualidad eran consideradas como autoridades administrativas. Éstas tienen una base en una disposición legislativa. Pero lo importante está en que si hablamos de justicia administrativa es necesario también hablar de los tribunales de justicia administrativa, en este sentido, dentro del contexto de la administración pública.

Como se comenta, si hablamos de tribunales administrativos, no todos son de lo contencioso administrativo, pero lo importante está en que atendiendo a nuestra separación de poderes, no es de naturaleza rígida, sino flexible, como me lo permití señalar, pues es fácil considerar que existen específicamente tribunales de lo contencioso administrativo.

La Constitución le confiere facultades al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX, inciso *H*, para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena jurisdicción en la toma de sus resoluciones.

Lo mismo señala la Constitución en la base quinta del artículo 122, referido al gobierno del Distrito Federal, en el que se consigna la presencia de un tribunal de lo contencioso administrativo dotado de plena jurisdicción. En el artículo 116, que fue mencionado en su fracción quinta, señala que los estados de la República podrán crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena jurisdicción.

Conforme no todos los tribunales son de lo contencioso administrativo y queda especificado que todos los tribunales están dotados de plena jurisdicción. Se habla de tribunales de lo contencioso administrativo pero no de tribunales que estén involucrados en la administración pública.

Se señala nada más que la materia federal de lo contencioso administrativo resuelve conflictos entre la administración pública y los administrados, pero no que estén dentro de la estructura de la administración pública. Claro que si son tribunales administrativos podemos hablar de administración pública activa y de administración de justicia, impar-

ción de justicia administrativa, pero no necesariamente que los tribunales de lo contencioso administrativo formen parte del poder administrativo.

Un caso que se dio de un tribunal de lo contencioso administrativo en el estado de Veracruz. Este tribunal estaba adscrito al Tribunal Superior de Justicia del Estado. No estaba dentro del contexto de la administración pública. Esto es importante porque no necesariamente pueden ser tribunales que formen parte del poder administrativo o de la administración pública, sino que están adscritos a los poderes jurisdiccionales de los estados. Creo que el nombre correcto debe ser Poder Judicial Estatal y no Tribunal Superior de Justicia de los Estados. Se habla de tribunales de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y de anulación, esto en relación con las sentencias que emita.

En la actualidad, las leyes correspondientes, siendo normas de las que yo conozco, en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la norma establece que sean tribunales administrativos dotados de plena jurisdicción. Consecuentemente, sus fallos son claramente independientes de la administración pública externa. Sin embargo, fue como acontece con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se sostiene respecto del resultado de sus sentencias porque en ocasiones no las pueden hacer efectivas porque las autoridades administrativas se resisten a ejecutar el resultado de la sentencias.

Pero como son tribunales que están dentro del contexto de la administración pública, pues no pueden hacer caso de la fuerza del Estado para hacer valer sus sentencias, quedan sujetas a la buena voluntad de las autoridades administrativas.

Creo que son comunes en un Estado de derecho las promesas de acatar las disposiciones que provienen de estos tribunales.