

## LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO IMPERATIVO DEL ESTADO DE DERECHO

Francisco MACÍAS RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. *Estado y derecho*. II. *La realidad jurídica*. III. *Seguridad jurídica de los particulares frente al poder del Estado*. IV. *Presunción de legalidad*. V. *Medios de control de la administración*. VI. *Protección jurídica de los administrados*. VII. *La justicia administrativa*.

### I. ESTADO Y DERECHO

En nuestro mundo contemporáneo, el orden existencial se nos presenta como una doble realidad: la realidad física, o sea el orden dado de carácter forzoso, causal determinado, comprensivo del mundo de la naturaleza, y por lo tanto sujeto a las leyes de ésta; por otro lado, la realidad social integrada por el obrar humano, moral y libre, la conducta de los hombres, que integra el mundo de la cultura y transforma la naturaleza. Es por ello, que la realidad se nos da por un lado, y la transformamos por el otro. Esa realidad hecha por el hombre, producto de éste, se designa con el nombre de sociedad; es ésta algo más que un conjunto de individuos que interactúan, es una misión de hombres por su “hacer común”.

Como es bien sabido, la existencia individual presupone necesariamente la existencia social. La sociedad se conforma a través de una pluralidad de hombres inteligentes y unidos en torno a la consecución de fines u objetivos comunes. Desde el punto de vista de la sociología, la sociedad es el todo integrado por las partes: los hombres que acusan una cierta insuficiencia individual que se completa al integrarse en el todo social.

Por otro lado, la relación hombre-sociedad se conjuga a través del orden. Se entiende por orden la particular disposición de las partes para al-

canzar una determinada finalidad asociativa que persigue un fin común. Entraña así, la vocación societaria del individuo en la persecución de su propio bien y el de toda la comunidad.

En conclusión, la realidad social como producto del obrar humano es una unidad de acción, un obrar en común para el bien. La realidad social supone un orden y persigue un fin.

Por otra parte, la relación individuo-sociedad se traduce en la relación político-jurídica, ciudadano-Estado. La correspondencia entre gobernantes y gobernados, autoridad y libertad, mando y obediencia, refleja en la forma la sustancia de una realidad integrada por los contenidos subjetivos de las acciones político-jurídicas, la cual ejecuta la autoridad pública con imperatividad para los ciudadanos, de conformidad con los contenidos objetivos del orden jurídico.

El Estado no es un mecanismo animado o un organismo físico natural. No se trata de una sociabilidad impuesta en sentido físico mecánico. Tampoco es una sociabilidad consensual, producto de la libre voluntad pactista o contractualista del hombre. Se trata de una sociabilidad natural producto de la libertad del hombre.

La sociedad viene exigida por la naturaleza humana y realizada a merced de la voluntad racional y libre del hombre.

El fin que explica la esencia racional del Estado es el bien común. Éste impera como causa orientadora de la existencia estatal. Se trata de un objetivo a cumplir imperativamente, ya que de otra forma no puede entenderse a dicha agrupación social. De acuerdo con tal fin, la acción estatal no debe limitarse a procurar el bien de determinadas personas o clases, no es un bien particular sino social. Tampoco es una simple agregación informe de bienes individuales, sino un bien público compartido y distribuido en todos los miembros del Estado, de acuerdo con sus aptitudes y condiciones sin igualitarismos mecánicos y sin diferencias arbitrarias.

El orden natural impone la unidad social, el orden jurídico la declara, reconoce y asegura, coordinando conductas del Estado y de los individuos. A su vez, el orden se mantiene por el poder. El ser político supone necesariamente el poder como una estructura gubernativa encargada de regular, coordinar, gestionar, decidir, definir y garantizar los criterios del orden para el cumplimiento de fines sociales, de acuerdo con el derecho. Poder y derecho son atributos esenciales propios del orden, exigidos por la esencia de un “ser estatal”.

De lo anterior, se desprende la existencia de una organización y un ordenamiento jurídico público y administrativo de carácter básico que explicita las relaciones fundamentales a la sociedad. Para adquirir existencia, el orden político requiere de un sujeto concreto, y exige que el ordenamiento jurídico o básico del Estado prescriba una forma de gobierno. De ahí que el Estado, como toda institución social, se nos presenta como una entidad organizada sujeta a una regulación jurídica que informa la realidad estatal y la conforma como una organización institucionalizada.

El poder político, atributo esencial de la comunidad organizada, es la capacidad del Estado concebida como un medio para conseguir su meta: el bien común. Es una capacidad cualitativa y moral, dirigida al fin comunitario propuesto. El poder es una propiedad del orden. El orden predica la existencia del poder como el medio al fin. Ahora bien, el poder se encuentra vinculado al derecho; es su complemento indispensable, de no ser así la acción del Estado se convierte en arbitraria y fuera de control; por ello, en el Estado de derecho se dice que antes, durante y después del acto de poder corresponde su control. La verificación de la legitimidad formal (procesal) y sustancial (final) se impone como necesaria para constatar la correspondencia entre la actuación del poder público y la norma jurídica. El control tiene pues, por misión, el ajuste que debe operarse entre los fines objetivos señalados por el legislador y las condiciones subjetivas manifestadas por el administrador.

Por otro lado, cuando se predica del Estado o de cualquier otra persona jurídica, un “querer” se piensa en realidad en un “deber ser”; así “cuando se afirma que sólo poseen “poder” aquellas comunidades que representan una unidad distinta de los hombres que las constituyen, se muestra claramente que el concepto de poder no es sino la personificación hipostática de un orden válido. Esto previene también del hecho de que el poder del Estado (que en principio fue considerado como un hecho real, asequible al punto de vista causal de las ciencias naturales) se afirma en último término como un poder jurídicamente cualificado. Pero con el poder jurídicamente ordenado, aparece, en lugar del nudo poder, el orden jurídico; y su objeto, como contenido del derecho, no es ya precisamente “poder” en su sentido originario, sino lo que se designa con ese nombre, inseparable o unido con su forma: el derecho. La validez normativa de éste es lo que aparece como poder del Estado. Por eso, pues, constituye también el poder del Estado el objeto más auténtico de la teoría del derecho político; lo cual, empero, sólo es posible porque el llamado *poder* del Estado no es sino el derecho del

Estado, desde el momento que el objeto de una teoría jurídica sólo puede ser el derecho.<sup>1</sup>

## II. LA REALIDAD JURÍDICA

El derecho, aparte de ser un conjunto de significaciones normativas, es también, desde otro punto de vista, un conjunto de fenómenos que se dan en la vida social. En efecto, el derecho en su producción, en su desenvolvimiento, en su cumplimiento espontáneo, en las transgresiones que sufre, en su aplicación forzada, en sus proyecciones prácticas, se muestra como un conjunto de hechos sociales. Hay hombres que dictan leyes, reglamentos, sentencias, etcétera, los cuales no son actos de la vida individual, sino hechos sociales. También hay personas que conciertan sus voluntades para determinar de ese modo las normas que han de regir su conducta recíproca: los contratos y convenios. Hay personas que actúan por su voluntad de determinada manera y no de otra, porque el derecho positivo vigente prescribe aquella conducta. Con eso practican modos sociales de comportamiento.

En los aspectos presentados por las consideraciones anteriores, y otros de la misma naturaleza, resulta que el derecho en un determinado momento constituye el resultado de un complejo de factores sociales, y por otro lado que el propio derecho, desde un punto de vista sociológico, es un tipo de hecho social; actúa como una fuerza que configura las conductas, bien moldeándolas, bien interfiriendo en ellas como auxiliar, o bien interfiriendo de cualquier otra manera al sujeto agente mediante normas.

Uno de los principales papeles que corresponde al derecho es el de propiciar la resolución de los conflictos de intereses. En efecto, cada persona tiene una multitud de deseos que anhela satisfacer, pero los seres humanos somos muchos y solamente hay una tierra. Así, los deseos de cada uno, esto es, los intereses de cada cual, frecuentemente caen en competencia e incluso en conflicto con los deseos de sus prójimos. Hay competencia y ésta origina los conflictos entre los intereses de los seres humanos. En este sentido, se entiende por intereses la demanda u otro deseo que los seres humanos tratan de satisfacer, bien individualmente, bien a través de grupos

<sup>1</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones Coyoacán, p. 126.

y asociaciones, bien en sus relaciones con los demás. Como la satisfacción de todos los intereses de los seres humanos no es posible, por eso hay competencia entre los hombres en cuanto a sus diversos intereses concurrentes; y esa competencia da origen muy a menudo a conflictos.

Para empezar, no hay más que dos principios para zanjar los conflictos de intereses: o bien a la fuerza —triumfo de quien sea más fuerte, por su vigor muscular, por las armas que utilizan, o por su astucia—, o bien por una regulación objetiva, es decir, que no derive de ninguna de las partes en conflicto, sino que sea impuesta a ellas por igual, la cual sea obedecida por los antagonistas. Las normas jurídicas positivas representan jurídicamente la adopción del segundo tipo de procedimientos para resolver los conflictos de intereses, es decir, el camino de una regulación objetiva que se imponga por igual a las partes en oposición, con el fin de evitar que sea la fuerza la que decida tales conflictos, que en el mundo contemporáneo también se producen entre los individuos y el poder público, o bien entre los órganos emanados de éste. Para resolver los conflictos de intereses, el derecho positivo actúa de diversas maneras, o sea, define los límites dentro de los cuales esos intereses deben ser reconocidos y protegidos mediante preceptos jurídicos que deberán ser aplicados congruentemente por la autoridad judicial o por la administrativa en caso de que tales preceptos no sean espontáneamente cumplidos por sus sujetos; por otro lado, establece y estructura una serie de órganos o funcionarios para declarar las normas que sirvan como criterio para resolver los conflictos de intereses (Poder Legislativo), desenvolver y ejecutar las normas (Poder Ejecutivo o administración pública) y dictar normas individualizadas, sentencias o resoluciones en las que se apliquen las reglas generales (poder jurisdiccional).

El mundo en sociedad se integra por individuos, hombres en el sentido genérico del término, personas que se caracterizan por ser destinatarios de diferentes derechos fundamentales sin los cuales no sería posible la coexistencia. Eso es así porque, a diferencia del mundo material o inanimado, el hombre está dotado de esa cualidad misteriosa a la que llamamos vida, pero la vida que corresponde al hombre por naturaleza le da personalidad por el hecho de ser una vida individual, de ser una vida que corresponde con exclusión de los demás.

Yo tengo mi vida y mi vida es distinta de la de los demás. Al exigir el respeto a la misma, el derecho a la vida resulta como una pretensión legítima como algo que podemos exigir de los demás, porque nuestra propia natu-

raleza individual exige en la forma más enfática, en la manera más categórica, que la vida que nos corresponde sea respetada en toda su integridad.<sup>2</sup>

Ahora bien, el hombre tiene vida, virtud absolutamente evidente e irrefutable, pero la vida del hombre únicamente tiene sentido si puede proyectarse en posibilidad de actuar de acuerdo con las indicaciones que se encuentran en el interior de esta misma vida. De ahí que la vida humana tiene una cualidad que le corresponde con exclusión de los demás seres, o sea, es una vida libre, cualidad inherente y que sólo tienen los seres humanos, o sea, un atributo de la personalidad que les corresponde únicamente a ellos.

De la libertad se deriva la dignidad, la jerarquía de superioridad que corresponde al hombre respecto de los demás seres existentes en el universo que nos rodea. Esa libertad es la base de todos los derechos y de la cual se deriva la actuación del ser humano en sentido propio, lo que le permite crear el mundo de la cultura y, por consecuencia, esa sucesiva serie de hechos enlazados entre sí que constituyen la historia, lo cual debe ser afirmado categóricamente como algo connatural a la esencia misma del hombre, por lo que de esa libertad se derivan todos los derechos de la persona humana en sus múltiples y diferentes aspectos, y que integran precisamente su esfera de acción.

Para hacer efectivos los derechos fundamentales del hombre, el orden jurídico nacional establece obligaciones a cargo del Estado, porque la persona, según se ha expresado, sólo puede desarrollarse plenamente en sociedad, obligaciones que consisten en abstenerse de invadir el poder público, la esfera reservada a los particulares, para que éstos tengan la suficiente libertad de actuar, responder de sus propios actos y cumplir con su proyecto de vida en todo lo que corresponda a su persona, familia, cultura, patrimonio, etcétera. De ahí que el Estado debe respetar y mantener la libertad del hombre para que éste pueda alcanzar los fines u objetivos lícitos que se ha trazado.

Igualmente, el Estado debe proporcionar al individuo suficientes bienes materiales indispensables para la conservación de la vida y para el desarrollo de sus propias capacidades; suficiente orden y tranquilidad pública indispensable para la convivencia y poderes de los individuos en su conducta intersubjetiva; también se encuentra obligado a proporcionar abundancia de medios para la vida y la cultura, no sólo en el orden ante-

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1962, p. 201.

rior, sino dando acceso a todos los que componen la sociedad, a los bienes de fortuna necesarios para satisfacer sus necesidades materiales y las de orden intelectual, propiciando en suma los satisfactores necesarios para su inmediata perfección.

En el mundo contemporáneo el cumplimiento de dichos deberes sólo justifica la existencia de la sociedad y del Estado, que no obstante, en la interacción de los individuos con las instituciones estatales, por razón natural, puede existir colisión entre los individuos, la sociedad y el poder del Estado, al ejercer éste sus atribuciones y responsabilidades, o bien cuando actúa interfiriendo los derechos de otros; y es aquí donde el orden jurídico, creado por la sociedad jurídicamente organizada, cumple su papel principal para garantizar la paz y justicia social.

En estas condiciones, y dado que siempre ha existido, existe y existirá el enfrentamiento de los hombres entre sí, así como con las instituciones emanadas del poder público, el Estado como aparato del poder e instrumento del derecho se reserva el monopolio de la función jurisdiccional para resolver, de acuerdo con la norma, los inevitables conflictos, mismos que se agudizan cada días más al crecer las necesidades sociales y la intervención de los poderes públicos para solucionarlos.

El Estado contemporáneo, al que se califica como “Estado de derecho”, no sólo acepta la existencia de los derechos humanos que debe respetar, sino que también debe garantizar. Esto significa que el Estado debe establecer instituciones, sistemas y procedimientos para que los gobernados puedan hacer valer efectivamente esos derechos.

Un Estado que se ufana de sus catálogos nutridos de derechos hipotéticos, pero que no los traslada a la vida diaria —la única vida con que cuentan los destinatarios de la norma, personas humanas de carne y hueso—, difícilmente podrá ser considerado como un “Estado de derecho”, aunque pueda ser titulado como “aspirante a serlo”. Tiene pendiente, en efecto, el cumplimiento de deberes que el orden jurídico le impone. Digámoslo de otra manera: el Estado de derecho se muestra en un Estado al que la ley limita, pero también —y simultáneamente— en un Estado al que la ley obliga.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> García Ramírez, Sergio, “La defensa procesal del ciudadano”, en Castañeda Riva, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal-Fondo de Cultura Económica, 1966.

### III. SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE AL PODER DEL ESTADO

En el mundo moderno, en el que priva el principio de legalidad, consustancial al Estado de derecho, la tecnología, los avances de la ciencia, el desarrollo demográfico, la ecología, el desarrollo económico, etcétera, trae consigo indudables problemas en la sociedad que requieren ser resueltos sin dilación alguna, y es por ello que los hombres, los gobernados, dependen cada día del quehacer del poder público, pues solos no podrían tener un mínimo de satisfactores que les garantizaran el acceso a niveles decorosos de vida, salud, vivienda, educación, recreación, etcétera; por lo que, derivado de lo que se ha llamado el derecho a los servicios públicos, el Estado moderno, por la vía de la administración pública, interviene en sectores que anteriormente se consideraban reservados a la acción de los particulares, llegando a la conducción de las decisiones del gobernado para fines relacionados con el orden y la seguridad pública, lo que trae consigo que de tal acción de los entes públicos pueda depender la vida de los hombres en niveles que le aseguren un mínimo de bienestar:

Y aun cuando ya sea incuestionable que el Estado no puede dar a todos vivienda, salud, trabajo, pensiones que permitan un alto nivel de vida y demás prestaciones que con tanta prodigalidad consagraron los constituyentes del Estado, tal bienestar es incuestionable que todavía no puede prescindir —y, quizás no pueda prescindir nunca— de atender infinitas necesidades sociales que individualmente es imposible satisfacer. Necesidades derivadas, como ya se dijo hace muchos años, del aumento demográfico, el progreso material, la concentración de la población, la elevación del nivel de vida y la inseguridad producida por la ruptura de la unidad espiritual y política.<sup>4</sup>

En suma, las exigencias de los gobernados en nuestros días, frente al Estado, son mayores y más complejas que aquéllas que tenía la población en la primera mitad del siglo XX, y que parecen incrementarse día con día en el mundo globalizado en que nos ha tocado vivir bajo las tendencias político económicas del neoliberalismo.

Mas Estado, como resumen de voluntad política colectiva, o la mera rehabilitación del que había, sin una auténtica filosofía de lo público

<sup>4</sup> Jordana de Pozas, “El problema de los fines de la actividad administrativa”, en González Pérez, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*, México, Porrúa, 1995.

dentro del Estado, no propicia sino desgaste político, corrupción, y una crisis donde lo escaso se vuelve realidad cotidiana y grosera, lucha descarnada y sin cuartel de muchos contra todos dentro del sector público. La degeneración ética y el vicio político intelectual en el corazón mismo de la economía política nacional.

Insisto, entre los analistas político-económicos, tanto de México como de América Latina, se ha abandonado el discurso de la justicia social. Puede que esto sea así, pero lo que importa es recordar que ese discurso fue pretexto para conculcar participación y democracia, y que además, cuando se concretó, lo hizo principalmente en feudos y arreglos excluyentes burocráticos y gremiales, y no en una mejor distribución o un mayor bienestar. Si en algo habría que insistir, como lección que no debemos olvidar, es que el discurso de la justicia social está en rigor por hacerse.

La democracia como la economía, y en general la administración, deben entenderse como construcciones humanas que sólo pueden desplegarse y concretarse en instituciones, en acuerdos y deliberaciones, acción pública y participación social. Sin ello no hay futuro ni perspectiva.

Retomando el tema, hay que reconocer que el Estado, como ente jurídico creado por la Constitución con fines de mejoramiento humano en todos los órdenes, ejercitado principalmente por medio de la función administrativa, indudables atributos de autoridad o poder, cualidad necesaria para garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, asegura así el orden público y legítima y asegura su permanencia.

De esta importante misión, que tiene que realizar ese poder social estatal, se desprende una de sus características fundamentales: la de ser soberano sin que la soberanía como potestad suprema del Estado sea ilimitada, sino que está sujeta a restricciones que no provienen de un poder ajeno y extraño a ella, sino que obedecen a su propia naturaleza; en efecto, siendo el pueblo el depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir; en una palabra: se autolimita, lo que se traduce en una serie de restricciones jurídicas impuestas por el ordenamiento jurídico a la actividad de las autoridades estatales dentro de los aspectos que comprende la administración pública, sin dejar de reconocer la presencia de dicha autolimitación en otras funciones estatales.

Este autolímite del Estado produce seguridad jurídica en los particulares gobernados, al implicar por consiguiente el conjunto general de con-

diciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a las que debe sujetarse cierta autoridad estatal para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *sumunn* de sus derechos objetivos; por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito particular de un individuo como gobernado, sin observar derechos, requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas, no será válido a la luz del derecho.

Por todo ello, para hacer realidad el Estado de derecho resulta indispensable el sometimiento de las relaciones entre la administración y los administrados a los cauces formales de un procedimiento en el que sin detrimento de la eficacia resulten garantizados los derechos fundamentales de reportes individuales.<sup>5</sup>

En consecuencia, la seguridad jurídica entraña al mismo Estado de derecho, que es uno de los más imperantes elementos de todo régimen democrático. Se integra con la imprescindible concurrencia del orden jurídico y la justicia gubernativa, misma que debe cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales y reglamentarias en que tal orden se manifiesta, imperativo que es inherente al principio de legalidad, según el cual todo acto del poder público del Estado debe someterse a aquél y aplicarlos a la realidad en todos los aspectos en que éste se revela: político, cultural, económico, social, etcétera.

Así, el Poder Judicial de la Federación ha establecido:

GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra a favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica, la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> González Pérez, Jesús, *op. cit.*, nota anterior, introducción.

<sup>6</sup> Octava época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XI, enero de 1993, p. 263.

En el ejercicio de su actividad, debidamente regulada por la ley, la administración pública, actuando por los muy diversos órganos que la integran, persigue siempre, de acuerdo con la norma, el interés general u orden público, o como contemporáneamente se ha llamado: el bien común. Para ello, aplica, ejecuta o cumple las normas sustantivas o materiales que establece el ordenamiento jurídico mediante las vías o cauces que determina su propio procedimiento.

En el desarrollo de las funciones que al Estado se atribuyen, y particularmente para los efectos de este trabajo, las relativas a la administración pública, el Estado por conducto de sus múltiples y variados órganos se correlaciona con los particulares, en ocasiones con la personalidad jurídica de autoridad y, en otras, como agente que colabora a la satisfacción directa o inmediata de las necesidades colectivas.

En el campo reservado a la administración como autoridad, misma que ejerce de acuerdo con la ley, los atributos de soberanía, que le otorgan una situación de privilegio como ente público frente a los particulares, a los cuales de alguna u otra forma afecta positiva o negativamente al cumplir las atribuciones que el ordenamiento jurídico le determina, condicionan su actuación para cada una de las situaciones que previene la ley.

En el ejercicio de sus atribuciones, el Estado, en la personalidad de derecho público, y la administración, por conducto de sus órganos, termina afectando la esfera de los particulares, la administración, de acuerdo con la ley, debe siempre perseguir el interés público o el orden público, que no es el de un grupo mayoritario o minoritario, sino el de toda la colectividad, por lo cual las diversas legislaciones de los Estados modernos sancionan con la nulidad o anulabilidad aquellos actos de las autoridades emanadas del poder público, que incumplen en lo que se ha denominado “desvío de poder” cuando se persiguen fines o intereses ajenos a lo que prescribe la norma jurídica, que como se dijo, siempre será el interés general o el orden público.

Siendo, como se ha dicho, el fin principal de la administración pública la consecución del interés general o bien común, en el cumplimiento de las formas que aseguran y establecen los cauces y límites para el desarrollo de tal función pública, la administración, en forma consciente o inconsciente, con intención o sin ella, en forma jurídica o antijurídica, puede causar a los particulares daños y/o perjuicios en su propia esfera, sin que estos últimos se justifiquen, pues el actuar administrativo del Estado,

además de realizarse por los cauces legales y perseguir siempre el interés general, debe traducirse en acciones que cumplan las metas u objetivos del interés general, pero sin afectar en manera alguna a los propios destinatarios de tal función pública.

De esta manera, es una realidad indudable el que los particulares o gobernados en sus relaciones frente al poder público constituyan la parte más débil de la sociedad, estando la mayoría de las veces indefensos frente a los actos arbitrarios de los poderes públicos, situación que se genera por virtud de una realidad que no es posible negar, o sea, la ignorancia que acusan los particulares respecto a sus derechos frente a la administración pública, en su personalidad de autoridad soberana y/o la desconfianza de su propia capacidad para enfrentarse al inmenso poder del Estado, en sus diversas manifestaciones y más aún, lo que es peor, la desconfianza de que el ordenamiento jurídico sea suficiente y capaz de darles una efectiva garantía de sus derechos públicos subjetivos para la reparación de las consecuencias originadas por las acciones u omisiones del poder estatal, lícitas e ilícitas, que afectan la esfera jurídica de los particulares.

En efecto, el individuo no es nada frente al inmenso poder del Estado, el Leviatán descrito por Tomás Hobbes, y aunque formalmente el ordenamiento jurídico nacional establezca derechos a una efectiva tutela jurídica en favor de los particulares frente a los actos del Estado, sólo unos cuantos privilegiados que tienen acceso a una defensa jurídica eficiente, y por lo mismo cara, pueden acceder al remedio de los daños causados por el Estado, quedando el resto sin posibilidades de subsanar tales deficiencias para una efectiva tutela de sus derechos por su falta de recursos, de información o de medios o sistemas que le proporcionen el remedio integral de sus problemas e insatisfacciones.

En la sociedad existe una variadísima multitud de intereses que deben de ser jurídicamente protegidos, los cuales pueden clasificarse en dos tipos principales: intereses de libertad —estar libre de interferencias, de obstáculos, de ataques, de peligros, en una serie de aspectos de la vida material y espiritual, individual y social— e intereses de cooperación —obtener la ayuda o asistencia de otras personas individuales o colectivas, privadas o públicas, para la realización de varios fines humanos, que no pueden ser cumplidos suficientemente sin dicha colaboración—. A esas dos categorías: libertad y cooperación, se reducen todos los variadísimos intereses humanos y demandan protección jurídica, de tal manera

que podría decirse que el derecho actúa, a veces, como tapia o cerca que defiende el ámbito de la libertad contra indebidas intromisiones, y otras veces como bisagra o engranaje que articula en obra de colaboración las actividades de dos o más individuos o grupos.<sup>7</sup>

Por otra parte, existe en los individuos y en la sociedad un deseo de certeza y de seguridad que motivan al derecho positivo y la necesidad de cambio o transformación. Así, mediante el derecho positivo, los hombres tratan de asegurar la realización de los valores, cuyo cumplimiento consideran indispensable en la vida social (paz, solidaridad, cooperación, justicia, etcétera), por lo que todo orden jurídico en general y toda norma jurídica en particular se inspiran en determinadas valoraciones, esto es, tratan de proteger efectivamente lo que los hombres de una cierta sociedad consideran como justo en todos los demás valores implicados por esa concepción de la justicia.

Ahora bien, en tanto que la protección y la realización de esos valores se intentan mediante el orden jurídico positivo, con ello se trata de obtener alguna certeza y alguna seguridad respecto a que una serie de relaciones sociales quedarían reguladas de un modo definido, y tal regulación será garantizada efectivamente.

El hombre no sólo experimenta el dolor de la inseguridad frente a la naturaleza, sino que también se plantea analizar el problema respecto de los demás hombres y grupos sociales, y la urgencia de saber a qué atenerse en relación con sus semejantes, así como con los órganos de poder público, y de saber qué es lo que él debe y puede hacer frente a aquéllos, y precisa no sólo saber a qué atenerse sobre lo que debe ocurrir, sino también que eso ocurrirá necesariamente; es decir, necesita alguna certeza sobre determinadas relaciones sociales y además seguridad en que la norma se cumplirá a todo trance, porque, si fuere necesario, habrá de ser aplicada a la fuerza, esto es, inexorablemente.<sup>8</sup>

Por lo demás, aunque el deseo de seguridad es uno de los afanes fundamentales de la vida humana, no es el único de éstos, sino que coexiste con otros deseos de tipos contrarios, tales como el anhelo de cambio, la aspiración de mejora y progreso en todos los órdenes, y éstos suceden porque, si bien por una parte el derecho sirve a un propósito de certeza y seguridad, por la otra sirve también a las necesidades suscitadas por el

<sup>7</sup> Recasens Fiches, Luis, *Tratado general de sociología*, México, Porrúa, 1964.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 590.

cambio social y por los deseos de progreso. Así pues, el derecho por una parte pretende ser estable, mas por la otra no puede permanecer invariable, sino por lo contrario, debe ir cambiando de acuerdo a las nuevas circunstancias y necesidades sociales. La seguridad perfecta equivaldría a la absoluta inamovilidad de la sociedad. El cambio constante, sin ningún elemento y formas estables, haría imposible la vida social. Así pues, aunque el derecho se propone crear un orden cierto y seguro, hay inevitablemente un margen de incertidumbre y de inseguridad en todo sistema jurídico para que éste pueda irse adaptando a los cambios de la realidad social, y también para que pueda ir progresando en el sentido de un mayor acercamiento a los valores que intenta realizar.

Para comprender y explicar el proceso social de formación y de desenvolvimiento del derecho, es preciso tener a la vista dos aspectos: el hecho de que los hombres al producir derecho tratan de dar certeza y seguridad a determinadas relaciones interhumanas; y el hecho de que, a pesar de que el orden jurídico tiene una función estabilizadora de determinadas relaciones sociales, sin embargo no puede sustraerse a las necesidades por la modificación de antiguos moldes, y por la aparición de nuevas circunstancias entre los factores del cambio social: el individuo, la sociedad y el Estado.

Entonces, la actividad pública está regulada jurídicamente, lo que implica que el orden jurídico asegura a los administrados la disposición de una variedad de remedios sustantivos y vías formales para hacer efectiva la fiscalización y control de la administración pública para salvaguardar la seguridad jurídica de los individuos gobernados. El Estado de derecho impone al actuar de la administración principios y criterios de probidad administrativa y pública, rectitud o moralidad en el obrar, que deben ser afianzados por los procedimientos de control interno y externo del quehacer público.

Sobre este particular, habría que agregar que el procedimiento administrativo constituye una garantía —legal constitucional y administrativa— que tiene como finalidad la de asegurar el interés general y el de los particulares. Por el primero se mantiene la eficiencia y seguridad en los servicios y funciones públicas; en cuanto al segundo, el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y evita la ilegalidad y arbitrariedad de los funcionarios. Las violaciones al procedimiento son violaciones a la ley que deben ser corregidas en el campo administrativo, y en última instancia, en el judicial, cuando no se siguen los requisitos y formalidades previstas en el ordenamiento legal, afectándose los derechos priva-

dos en la esfera que corresponde a los gobernados. “Violar el procedimiento equivale a crear un acto administrativo imperfecto.”<sup>9</sup>

En ese tenor, a efecto de hacer efectiva y garantizar la seguridad jurídica en sus múltiples y variados aspectos, el ordenamiento legal debe dotar al gobernado de medios de defensa para anular los actos ilegales de las autoridades y restablecer el orden jurídico violado. Dos principios básicos rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento para garantizar el derecho de los particulares, o sea los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo espíritu se encuentra inmerso también en las causas de nulidad o ineficacia de actos o acciones administrativas que previenen las leyes.

Como consecuencia de lo anteriormente expresado, podemos concluir que en la esfera administrativa, que corresponde a la actuación de los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, los actos que aquéllos realicen, como producto natural y lógica de su actividad o función, eminentemente jurídica, para su validez, y en cuanto a que interfieran en la esfera jurídica de los particulares, deben ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento, entre las cuales destaca la garantía de audiencia y defensa, así como la del debido proceso legal, además de ser emitidos por escrito por la autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados en cuanto a la causa legal del procedimiento, y siendo el Estado de derecho, característico de la sumisión del poder estatal a los mandatos de la ley, en beneficio de los particulares, cuando dicho Estado actúa ejerciendo la función administrativa, por el medio jurídico de expresión de dicha voluntad, o sea, el acto administrativo, debe ajustarse a los mandatos constitucionales a que nos hemos venido refiriendo, y en caso de que esto no suceda, así, produciendo afectación en la esfera reservada a los gobernados, el ordenamiento jurídico previene también una diversidad de medios de defensa a favor de los gobernados para restablecer el ordenamiento jurídico viciado por el acto de autoridad y reparar de alguna manera la lesión causada a los particulares.

Por ello, se afirma que en un régimen de derecho debe existir una preocupación especial por mantener el principio de legalidad, por lo que la administración pública, en este caso, debe vigilar que los funcionarios no excedan la esfera de su competencia ni cometan abusos de autoridad. Para ello, en el ordenamiento jurídico administrativo existen disposiciones orientadas al autocontrol de los actos de la administración pública,

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 14a. ed., México, Porrúa, 1988.

mismos que deben ser encomendados y aplicados por los órganos internos correspondientes, y ejercer ese control a fin de establecer el permanente equilibrio entre orden y legalidad de la actividad administrativa en beneficio de los particulares.

#### IV. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD

Todo acto que emana de la administración puede en rigor ser llamado acto administrativo; sin embargo, cuando en la doctrina contemporánea se habla del acto administrativo, en estricto sentido no se alude a todos los actos que subjetivamente son administrativos, sino que se traducen en una nota característica adicional, o sea, que el acto administrativo haya sido dictado dentro de lo que de una manera muy general se denomina una vía de derecho público.

En medio de la diversidad de las concepciones puede aceptarse, según la corriente general, que hay una vía de derecho público cada vez que la administración pública no se sujeta a las normas establecidas por el derecho privado para las relaciones entre los particulares, sino que se acoge a lo que la doctrina llama “un régimen jurídico exorbitante”.

La vía de derecho público se traduce en el acto administrativo, en dos notas que la doctrina contemporánea ha logrado fijar con toda precisión. Es una el llamado carácter ejecutorio o ejecutivo del acto administrativo, y es otra, íntimamente vinculada con la anterior, la presunción de validez o presunción de legitimidad del acto administrativo.

De esta forma podemos afirmar que un acto administrativo es ejecutorio cuando la administración pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares aquello que el acto administrativo está mandando u ordenando. El particular no puede hacerse justicia por sí mismo, la administración pública se hace justicia por sí misma. La ejecutoriedad no es sino la expresión técnica de la posibilidad de que la administración se haga justicia por sí misma.

La prevención de legalidad de los actos administrativos deviene del ejercicio legítimo de la autoridad, y por consiguiente toda invocación de nulidad contra ella debe ser necesariamente alegada y probada mediante recurso o juicio.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Dormi, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1987, p. 136.

La presunción de legalidad del acto administrativo se apoya no sólo en la urgencia de los negocios de la administración, sino en el principio de la ejecutoriedad de las decisiones administrativas para los problemas relacionados con la defensa del particular frente a la administración. El particular, por virtud de este principio, se halla en una situación desventajosa frente a la administración, que puede proceder a cumplimentar sus determinaciones sin el auxilio de la autoridad judicial.

#### V. MEDIOS DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

El problema de la situación de los particulares frente a la administración pública implica necesariamente la adopción de un criterio sobre la existencia y la naturaleza de los derechos públicos de los administrados, es decir, sobre el concepto mismo del derecho subjetivo.

El derecho subjetivo, tal como lo considera la teoría,

Se encuentra constituido esencialmente por un poder de exigir una prestación, poder que está condicionado por tres elementos: *a)* Que haya para el sujeto pasivo una obligación jurídica resultante de una regla de derecho; *b)* Que esa obligación haya sido establecida para dar satisfacción a ciertos intereses individuales, y *c)* Que el sujeto activo del derecho sea precisamente titular de uno de esos intereses, en atención a los cuales se ha establecido la obligación.<sup>11</sup>

La esencia del derecho subjetivo, entonces, radica en el “poder de exigir”, al cual le da fuerza el derecho objetivo, y no la voluntad, ya que se trata de un interés jurídicamente protegido y reconocido por el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, resulta necesario, para que exista el derecho, que haya una relación correlativa de ceder a la exigencia que tiene el titular del poder de exigir.

Los derechos subjetivos pueden clasificarse en razón de la naturaleza del acto jurídico de donde derivan; si ese acto es de derecho público y si uno de los sujetos de la relación es el Estado se tendrá el derecho público subjetivo; si el acto es de derecho privado, aunque el Estado sea sujeto de la relación, se tendrá el derecho privado subjetivo.

<sup>11</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1988.

Es importante destacar que el administrado es, ante todo y sobre todo, el hombre que vive en la misma comunidad que el político y el funcionario, que merece toda clase de consideraciones, situación que ha soslayado la autoridad cuando actúa en el desempeño de sus actividades.

Ante la dificultad de enumerar en detalle los diferentes derechos administrativos establecidos en favor de los particulares frente a la administración, la doctrina los ha separado en tres grandes grupos:

- 1) Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los servicios administrativos.
- 2) Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración.
- 3) Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

## VI. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS ADMINISTRADOS

Tal como se expresó en líneas anteriores, como parte de la seguridad jurídica inherente a los administrados se estima que éstos tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que en consecuencia los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Esos diversos derechos del administrado requieren protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para obtener el retiro, la modificación o la anulación del acto lesivo. Para tener dicho propósito existen diversos sistemas; dentro de ellos se cuenta con medios indirectos y directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa. Los primarios consisten principalmente en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficacia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que están subordinadas, a esto se le denomina auto-tutela de la administración, y estos medios están destinados a garantizar la eficacia de la administración, y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular.

Por lo contrario, existen otros medios directos que sí se encuentran establecidos para proveer en forma inmediata a la satisfacción del interés privado, de manera tal que la autoridad, ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se duele. Estos medios directos por los cuales se establece la protección de los derechos de los particulares deben intervenir en remedios o recursos administrativos y en recursos o acciones jurisdiccionales. Todavía dentro de este último grupo se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

Así pues, mediante la relación jurídico administrativa se tutelan y garantizan los derechos y deberes de la administración y de los administrados recíprocamente, por lo cual se encuentran en una situación jurídica especial. Por tal motivo, la protección jurídica del gobernado, de acuerdo con el sistema jurídico respectivo, deriva del tipo de situación jurídica en que se encuentre, ya sea que titularice un derecho subjetivo, un interés legítimo, o bien, un interés simple. Siendo para cada una de tales situaciones una forma diversa de protección correspondiente al derecho subjetivo, una protección de mayor intensidad que decrece en el interés legítimo, se reduce e inclusive puede nulificarse en el interés simple.<sup>12</sup>

El derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa. Con dicha expresión nos referimos a una situación concreta en la que se colocan las personas, ya sea en forma individual o colectivamente, respecto al conjunto de normas jurídicas que previenen una especial relación jurídica; por ello se han usado expresiones sinónimas para referirse a él, como son: competencia, poder, facultad, atribución, licencia, permiso, garantía, autorización, etcétera.

Como los derechos subjetivos se derivan de situaciones positivas, de dar o de hacer, o bien negativas, de no hacer, los derechos subjetivos podrán ser positivos o negativos. Los primeros serán cuando la protección jurídica, que tiene su origen en la norma, otorga una facultad al sujeto activo de exigir del pasivo una conducta de dar o de hacer, según corresponda. Serán negativos cuando la protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la abstención de una determinada conducta.

<sup>12</sup> Dormi, Roberto, *op. cit.*, nota 10, p. 494.

## VII. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Como una consecuencia del reconocimiento a la existencia de la citada relación jurídica administrativa aparece la noción del derecho subjetivo, porque el Estado tiene una serie de derechos subjetivos que pueden ser oponibles a los gobernados, y que como hechos públicos objetivos de éste traen aparejadas obligaciones para los particulares.<sup>13</sup> Por lo contrario, a las atribuciones del Estado para exigir a los gobernados el cumplimiento de una obligación existen en favor de éstos una variedad de protecciones consideradas como límites jurídicos a la actividad de aquél (derechos públicos subjetivos de los gobernados), todo lo cual produce una situación de equilibrio entre el poder público estatal y los derechos subjetivos públicos de los habitantes. Dicho poder y los derechos de los gobernados tienen su origen en la Constitución, y es por ello que, en virtud de tales derechos públicos subjetivos, los gobernados identifican la facultad para exigir de la administración una determinada conducta, específica en cada caso concreto, que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegida por el ordenamiento jurídico en forma directa. Esa facultad se encuentra comprendida, en los sistemas jurídicos, por los recursos administrativos o por las acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos o judiciales, según sea el caso.

Por otro lado, las normas del derecho administrativo no siempre revelan la existencia de una protección directa al gobernado, por lo que no siempre aparecen configurados derechos subjetivos. Dichas normas regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que sirven de marco legal al ejercicio de la actividad administrativa, y que se denominan normas de acción, integradas por obligaciones a cargo de la administración pública, pero sin considerar los derechos subjetivos del gobernado, por virtud de que al regular la actuación administrativa tienen la finalidad de garantizar intereses de carácter público, y no particulares. Pese a ello, la falta de derechos subjetivos en este tipo de normas de acción no implica que los gobernados carezcan de un interés en que se cumplan debidamente las normas jurídicas de acción, ya que en principio a todos nosotros nos importa que el ejercicio de la función administrativa sea legal. Así como en este caso, el derecho objetivo sólo protege

<sup>13</sup> Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 8a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 5.

el interés general y no el particular en forma directa, existen situaciones en que los gobernados pueden ser protegidos indirectamente, porque al garantizarse el interés general de alguna forma se garantiza el interés de los habitantes en su calidad de integrantes de un Estado.<sup>14</sup> Así, a este interés se le denomina derecho imperfecto o derecho debilitado porque puede ser el resultado de la particular posición de hecho en que uno o algunos gobernados se encuentren, que los hacen más sensibles que a otros frente a la acción administrativa; en segundo lugar, puede ser el resultado de que ciertos particulares sean los destinatarios del acto de gobierno. De todo ello, resulta posible que ciertos ciudadanos puedan estar en situación de tener un interés calificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos.

El interés simple, como regla, no da derecho a la interposición de recursos administrativos o acciones jurisdiccionales, sólo permite formular denuncias ante la administración sobre aquello que se estima ilegítimo, a diferencia del llamado interés legítimo, en que se puede intentar un medio de defensa, ya sea el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

Por lo que respecta a los recursos administrativos, en el orden federal y en el de las entidades de nuestro país, se caracteriza por abundancia de estos medios de defensa, variados en su denominación y trámite, que en tiempo relativamente reciente causaba incertidumbre en los gobernados, dado que la legislación administrativa en su publicidad no tenía el desarrollo que actualmente tiene, puesto que la tecnología ha dotado al gobernado de la oportunidad para obtener los ordenamientos respectivos, que antes sólo existían en poder de las autoridades administrativas por su escasa difusión. Indudablemente contribuyeron las leyes del procedimiento administrativo para mejorar esta situación, mismas que se han venido otorgando en nuestro país y que abarcan las esferas federal, estatal y municipal, y que aunque no abarcan todas las materias de la administración centralizada (tampoco se refieren a la paraestatal salvo cuando ejerzan actos de autoridad), se facilita el acceso a estos medios de defensa, al ser establecidos de manera uniforme para las materias reguladas por dichas leyes, lo que ha evitado la dificultad que antes se tenía para conocer y tramitar dichos recursos, que existían (y existen) en casi todos los ordenamientos administrativos.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 7.

Sin embargo, la experiencia nos demuestra que, salvo algunas excepciones en materia fiscal o de seguridad social, los particulares sienten desconfianza al ejercicio de los recursos, en razón de que consideran que la autoridad que emitió el acto o su superior jerárquico, también perteneciente a la administración, tienden a confirmar sus resoluciones, haciendo a un lado la oportunidad de que a través de los recursos se pueda revisar nuevamente la legalidad del procedimiento o de la actuación administrativa final, evitando, cuando procedan estos medios de defensa, el retardo en el cumplimiento de las obligaciones que entrañan derechos para el particular o bien para la continuación de la actividad administrativa, con los consiguientes perjuicios para los entes públicos, que pueden ver en peligro la extinción de sus facultades, vía caducidad o prescripción, acudir el particular, a otras instancias como lo es el juicio contencioso administrativo o el juicio de amparo.

De ahí la importancia de que la autoridad revisora, que resuelve estos recursos, se conduzca con estricto apego a la ley, y otorgue la razón al gobernado, si la tuviere, coadyuvando de esta manera al restablecimiento de la legalidad en la acción administrativa, y en beneficio de la seguridad jurídica del particular, así como de la economía del Estado, al evitar que en contra de dichas resoluciones el particular acuda a otros medios de defensa, mismos que han sido expresados con anterioridad, y cuyo costo es significativo para el Estado, derivado del sostenimiento de los tribunales especializados sobre la materia, y de los órganos de justicia federal, los cuales deben de ocuparse solamente de cuestiones de importancia y trascendencia.

Para llegar al estado o situación antes apuntada, será necesario propiciar el mejoramiento de la cultura de la legalidad que el Estado de derecho exige, tanto del comportamiento ordenado y respetuoso de la ley, por parte de las autoridades administrativas, como por los particulares, al interferirse sus conductas por los motivos o fines de interés social que persiguen las normas de derecho administrativo. Así pues, será necesario crear y acrecentar una verdadera cultura de la legalidad en nuestro país que sustituya y supere la cultura del autoritarismo y la impunidad. Una cultura de la legalidad que se manifieste en el respeto de las normas por parte de la autoridad y en el conocimiento y defensa de las leyes por parte de la sociedad. Una sociedad civil que conozca sus derechos y los haga valer con eficacia y que no esté dispuesta a someterse o corromperse ante la arbitrariedad o la injusticia; la cultura de la legalidad es una ca-

racterística de un Estado moderno y de una sociedad abierta y participativa. Por ende, se requiere que además del cumplimiento de los particulares de las disposiciones de derecho administrativo, la administración pública, en sus distintos niveles de poder, perfeccione e incremente sus sistemas de autocontrol en beneficio de los gobernados y para asegurar el orden y la legalidad de su actuación; y en el caso de que, cuando llegaran a producirse las naturales excepciones del caso por algún error o conducta francamente ilegal de la administración, y el particular recurra al ejercicio del recurso previsto por la ley, la autoridad revisora y resolutora, considerando que en el recurso no existen partes contrapuestas y que la resolución que se dicte forma parte del quehacer de encontrar vicios en la legalidad del acto o procedimiento impugnado, los anule restableciendo las cosas al estado que se encontraban antes de la violación.

Así, el recurso administrativo se desenvuelve en el marco que es propio de la administración pública, por lo que ésta tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de legalidad y así, cuando el agraviado interpone el recurso haciendo del conocimiento un acto irregular, las autoridades administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo, y de ahí que los recursos administrativos representen un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica; por último, no bastan los buenos propósitos de la administración para ajustar sus actos a la ley, ni el elogio de contar con una buena legislación administrativa que asegure eficientemente el interés general, porque se requieren medios rápidos y eficaces para restablecer los perjuicios que un acto administrativo puede ocasionar a un particular. Una administración pública lenta y poco eficaz no es más que un remedo de administración.

Por lo que respecta al control jurisdiccional de los actos administrativos, debemos reiterar, en principio, que el advenimiento del Estado social de derecho, caracterizado por un intervencionismo amplio y vigoroso del poder público, de acuerdo con la ley, en las actividades sociales, políticas y económicas de los gobernados, ha traído como consecuencia un incremento natural de las actividades administrativas en los niveles federal, estatal y municipal, así como una extensa y compleja organización administrativa, centralizada y paraestatal, para la satisfacción de los intereses colectivos, lo cual, si bien reporta un beneficio para la sociedad en general, en innumerables ocasiones también puede lesionar los derechos de los particulares.

El sometimiento del Estado al derecho, propiciado por el principio de legalidad elevado a nivel constitucional en los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental, implica que las actuaciones de los órganos de poder se realicen conforme a las disposiciones legales que los regulan, debiendo ser corregidos los actos que se realicen en contravención al mandato legal, en los casos en que el particular afectado opte por acudir a la jurisdicción administrativa, mediante el ejercicio de acciones ante los tribunales administrativos, demandando a la autoridad que emitió el acto o resolución que lesiona sus intereses protegidos por la ley, tramitándose el juicio correspondiente, en el que las partes contendientes se encuentran en el mismo nivel.

Si no existieran tales conflictos, la actividad de la justicia administrativa sería muy limitada. Pero la vida social es un constante choque de intereses, de pasiones, y en general, de derechos. La presencia del juez revela una larga evolución de la justicia para evita que cualquier persona se haga justicia por su propia mano, evitando el dominio del más fuerte y no del que tiene el mejor derecho. La misión del juez es propiciar la armonía social y normal restablecimiento de las relaciones humanas.

La acción aparece en el derecho administrativo como una facultad en los individuos y un poder en los órganos del Estado, que les permite poner en actividad la maquinaria judicial, cumpliendo con los requisitos procesales básicos que dan impulso suficiente para seguir cada uno de los caminos que el procedimiento jurisdiccional señala a efecto de llegar a la meta, que es la sentencia que resuelve el conflicto.

De ahí, que el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, un tipo de jurisdiccional especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas entabladas entre los particulares y la administración pública.

En nuestro país, la justicia administrativa se realiza, en el ámbito federal, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los tribunales administrativos y fiscales, que funcionan en diversos estados de la República con competencia para conocer de actos de las autoridades administrativas de las entidades federativas y de los municipios; lo que ha permitido el acceso a los medios de control jurisdiccional de los actos administrativos por parte de los particulares, personas físicas o personas morales.

De esta manera, la justicia administrativa es una realidad en México producto de una evolución histórica respecto de los diversos sistemas del contencioso administrativo ensayados desde la Colonia a nuestros días, justicia administrativa que no aparece sino hasta que interviene un órgano imparcial distinto de la administración pública dotado de autonomía jurisdiccional, con capacidad decisoria por encima de las partes, encargado de emitir una sentencia sobre el litigio entre la administración pública y los particulares.

En cuanto a los sistemas adoptados en México para someter la actuación de las autoridades al derecho, casi en forma unánime se ha adoptado el sistema francés o continental, caracterizado por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, es decir, dentro de la propia administración, siendo órganos de justicia delegada, con autonomía propia y, en algunos casos, como en el estado de Jalisco, el Tribunal de lo Administrativo se encuentra, siguiendo el modelo inglés, enclavado como tribunal independiente dentro de la estructura del Poder Judicial de la entidad, siendo un tribunal independiente y de justicia delegada.

No obstante, ambos sistemas, que se distinguen por una interpretación distinta de la división de poderes, tienen pleno valor jurídico, y han venido funcionando sin ningún problema que afecte su validez. Adoptan fundamentalmente el recurso de “exceso de poder”, para examinar y decidir sobre la confirmación o anulación de los actos administrativos sometidos a su decisión.

Estos tribunales también se han establecido para que las autoridades puedan reclamar la nulidad de los actos que ellas mismas han producido, atentos a que la legislación y la jurisprudencia no les permiten revocar sus propias determinaciones, por lo que los actos que favorezcan al particular pueden ser reclamados en el juicio por las propias autoridades.

En cuanto a la competencia de estos tribunales, debe señalarse que resulta variada y, aunque se les ha ido dotando de mayor competencia, todavía escapan algunos conflictos a su conocimiento y decisión, como se verá más adelante.

Estos tribunales, aunque originalmente fueron de simple anulación, en la actualidad podemos decir que, aunque con algunas dificultades debidas a la falta de disposiciones normativas eficaces para regular la ejecución de las sentencias definitivas, restituyendo al agraviado en el uso y goce pleno de sus derechos violados por actos del poder público, tienen las características de autonomía y plena jurisdicción.

No obstante, en cuanto a la naturaleza de las acciones que previenen los respectivos ordenamientos que configuran el procedimiento ante estos tribunales, los actos materia de la impugnación, las características y requisitos para intervenir en el litigio o controversia, el interés o la legitimación, existen algunas discrepancias, por lo que será necesario la unificación de las legislaciones correspondientes, pues la problemática de los justiciables es prácticamente la misma en las esferas de poder federal, estatal o municipal, por lo que considero que también se deben incorporar a la normatividad que regula las atribuciones y procedimientos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, normas que han probado su eficacia en otros ordenamientos de nuestro país, y todo ello con la finalidad de afianzar el Estado de derecho como aspiración suprema de gobernantes y gobernados.

Teniendo como marco al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser el más antiguo exponente de la jurisdicción sobre esta materia, observamos que, aunque originalmente, en forma primordial, atendió asuntos de naturaleza fiscal, ha extendido su competencia con motivo de las reformas a su Ley Orgánica, que fueron publicadas el 31 de diciembre de 2000, alcanza a casi todas las materias relacionadas con las funciones y servicios que realizan las dependencias de la administración centralizada y las entidades paraestatales.

Así, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece la competencia material de dicho Tribunal para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que se indican en el artículo 11, y dentro de las cuales se destacan como de carácter fiscal aquellas que aparecen en las fracciones I, II, III, IV, VIII, XI, XIV; y de materia administrativa las fracciones V, VI, VII, X, XII, XIV, destacándose que este Tribunal, con las mencionadas reformas y en especial, de acuerdo con la fracción XIII del artículo que nos ocupa, tiene competencia para conceder de las resoluciones que se dicten en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, cuyo artículo 1o. determina su aplicación a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, así como que también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública paraestatal, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Y aunque este último ordenamiento, que entró en vigor el 4 de agosto de 1994, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de abril de 2000, excluye de su aplicación a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, debe reconocerse que el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con la reforma del 31 de diciembre del 2000, otorga competencia a dicho Tribunal contra las resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (fracción XII). No obstante, en cuanto a los requisitos de la pretensión procesal administrativa, todavía priva el de la “decisión previa”, el cual exige la existencia de un acto administrativo frente al que se deduzca la pretensión, por lo que no podrá deducirse si el acto no existe o todavía no se presume producido por el silencio administrativo, por lo cual resulta necesario actualizar las disposiciones competenciales para que el Tribunal conozca de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades de la administración centralizada o paraestatal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales, como lo expresa el artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Igualmente de los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen (fracción VI del invocado ordenamiento). También, por razón de la propia materia en que se desenvuelve dicho Tribunal, los conflictos sobre interpretación, cumplimiento o rescisión de los contratos administrativos, que celebran las dependencias de la administración centralizada y paraestatal, deben ser del conocimiento y resolución de este Tribunal, y no sólo limitarse como sucede en la actualidad a las resoluciones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados con la administración federal centralizada, todo ello tomando en cuenta las características de los contratos administrativos en que se privilegia el interés público, así como tratándose de las concesiones de servicios públicos, ya sea que adopten la forma de actos o de contratos administrativos.

En ese mismo aspecto de la competencia material del Tribunal, no deben escapar a su conocimiento aquellos actos que en la materia administrativa emiten las autoridades con el carácter de normas de aplicación y observancia general, como son los reglamentos, los decretos y las nor-

mas oficiales mexicanas, cuando sean impugnados por personas debidamente legitimadas, tal como aparece en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que establece: "...la procedencia del juicio en materia administrativa en contra de disposiciones normativas de carácter general, siempre que no se trate de leyes emanadas del Congreso. En estos casos, la demanda deberá interponerse en contra del primer acto de aplicación, ante las Salas del Tribunal de lo Administrativo".

La actuación de los notarios públicos, que ejercen sus funciones por delegación del Estado y cuya concesión de las patentes para la labor notarial se encuentra estrictamente regulada para asegurar la transparencia, eficacia, y publicidad de este trabajo, también debe ser materia de reflexión sobre la conveniencia del conocimiento por parte del Tribunal de las acciones de éstos fedatarios públicos, que ocasionen agravios a la administración pública centralizada o paraestatal, por excesiva dilación o por errores en la actuación notarial.

Dentro de la pretensión administrativa o acción deducida ante el Tribunal, se establece como requisito de procedibilidad el interés jurídico del demandante, entendido éste como la afectación por parte del acto administrativo a los derechos subjetivos que la ley le otorga, debiendo existir una relación directa entre el acto, el destinatario del mismo y la afectación de los derechos, ya que de lo contrario existe la causal de improcedencia del juicio prevista por la fracción primera del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, con motivo del accionar de la administración pública, en la época actual se advierten agravios que se causan no a un individuo en lo particular, sino a grupos de individuos, como en los casos de la aplicación de las normas sobre desarrollo urbano, obras públicas que dañen el entorno ecológico, la salud pública, etcétera; por lo cual es menester meditar sobre la conveniencia de reglamentar este tipo de acciones por los daños cada vez más frecuentes que ocasionan a grupos determinados de personas o entes colectivos que los representan (como las asociaciones vecinales), todo ello a través de procedimiento no de simple anulación, sino de plena jurisdicción en que intervengan los afectados de las entidades públicas, los contratistas, concesionarios y demás que intervengan en dichos actos.