

RELATORÍA Y CONCLUSIONES DE LA MESA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Gustavo MIRELES QUINTANILLA

El primer ponente, Jorge Luis Salomoni, de Argentina, presidente de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, presentó la ponencia “Principales características en las etapas de conformación nacional y de internacionalización del ordenamiento jurídico”. En principio se refirió a los orígenes del contencioso administrativo en la República Argentina, describiendo éste en consideración al sistema federal de ese país. Observó que los sistemas nacionales tienden a transformarse bajo la influencia del sistema internacional, esperándose su impacto en la doctrina del derecho administrativo.

Enseguida, Teresita Rendón Huerta Barrera, de México, investigadora jurídica de la Universidad de Guanajuato, da lectura a su ponencia titulada “Áreas de oportunidad de la justicia administrativa en México”. Entre otras áreas señaló la de la justicia municipal; la tutela de intereses difusos; la impugnación directa de los reglamentos y los casos de excepción al principio del acto administrativo previo. Asimismo, se refirió a la importancia de la educación para una mejor impartición de la justicia administrativa dentro de la cultura de la calidad total y de la reflexión autocrítica.

Por su parte, Rolando Pantoja Bauzá, de Chile, profesor de la Universidad de Chile, dio lectura a la ponencia “La inexplicable ausencia de una justicia administrativa general en el derecho chileno”. Explicó que en la República de Chile no existe un sistema general, sino ciento treinta y cuatro órganos jurisdiccionales que funcionan en la administración, a los cuales cabe agregar la competencia que en la materia tienen los tribunales ordinarios de justicia y las Cortes, por medio del recurso de protección. En su concepto, la inexistencia de una justicia administrativa general deriva de un fuerte desacuerdo doctrinal, jurisprudencial y administrativo que ha traído consigo la situación actual que se presenta como un fracaso cultural en la construcción de un Estado democrático y social de derecho.

A continuación, Jesús González Pérez, conocido tratadista español de derecho procesal administrativo, a manera de reflexión se refirió a varios actos administrativos que considera que deben ser estudiados con más detenimiento. Citó el caso de los actos administrativos de los funcionarios públicos, que no son administradores, pero cuya impugnación podría quedar sujeta al juicio contencioso administrativo, tales como los de los jueces y los legisladores. Asimismo, hizo alusión a los actos confirmatorios que afectan derechos subjetivos, cuya impugnación en la vía jurisdiccional podría quedar sujeta a reglas diferentes. En lo que concierne a los actos reglamentarios, observó que debe examinarse la posibilidad de que sean invalidados en sentencia con efectos generales.

El ponente Jaime Araiza Velázquez, de México, magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en general se refirió en su ponencia a la “Justicia administrativa”. En principio aludió a los antecedentes históricos del contencioso administrativo en la época de la Revolución francesa de 1789, y luego pasó a citar sus antecedentes históricos en México. Subrayó la importancia del contencioso administrativo en cuanto garantía jurídica en favor de los gobernados, explicando que fue un gran acierto el haber instituido, en el Distrito Federal, un tribunal de lo contencioso administrativo, cuya autonomía ha sido muy respetada.

Posteriormente, Jorge Ulises Carmona Tinoco, de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ofreció como ponencia la siguiente: “Notas comparativas del contencioso administrativo español y el contencioso administrativo mexicano”. Hizo énfasis en la importancia de las medidas cautelares dentro del juicio contencioso administrativo, especialmente, la de la suspensión del acto administrativo. Explicó el objeto, modalidades y clasificación de esta medida. Señaló que en México ha habido avances sobre medidas cautelares en el contencioso administrativo, sobre todo en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Asimismo, apuntó que el modelo español sobre medidas cautelares es un modelo muy interesante.

Ya por la tarde de éste mismo 28 de abril del presente año, en representación de Horacio Castellanos Coutiño, de México, Huber Torres Ocaña dio lectura a la ponencia titulada “El control de la administración pública”, refiriéndose a los diversos controles políticos, administrativos y jurisdiccionales a los que debe estar sujeta la misma, así como también a su fundamento constitucional y legal.

Enseguida, Eliseo Muro Ruiz, de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dio lectura a su ponencia “Reflexiones sobre la sustanciación del amparo indirecto en materia administrativa y sus costos sociales y económicos para los gobernados”. Explicando que estos costos se han venido elevando, por los procedimientos de la administración activa, como los de la administración contenciosa, deben seguirse con más atención por parte de las autoridades competentes, a fin de evitar que siga creciendo el número de amparos por vicios en las formalidades del procedimiento.

Luis Enrique Chase Plate, de la República de Paraguay, presentó la ponencia “Aspectos fundamentales de la justicia administrativa en Paraguay”, destacando que en ese país no existe propiamente un tribunal de justicia administrativa, sino un tribunal denominado Tribunal de Cuentas. Aclaró que este Tribunal, sin embargo, goza de autonomía y que es un tribunal que se mantiene vinculado al Poder Judicial a través de la vía de apelación de las sentencias que emite.

A continuación, la ponente Lucila Silva Guerrero, magistrada del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dio lectura a su ponencia “Cuestiones procesales del juicio contencioso administrativo”, refiriéndose a las características de la suspensión y la competencia en el juicio contencioso administrativo que se sigue en ese Tribunal, así como a algunos desarrollos del mismo, tales como la suplencia de la queja y las facultades de plena jurisdicción para hacer ejecutar las resoluciones dictadas en el proceso. Asimismo, observó que la asesoría a los gobernados de escasos recursos, prevista en la ley de ese mismo Tribunal, es un avance interesante en lo que hace al acceso a la justicia administrativa. Apuntó que el principio del interés jurídico del particular para la procedencia del juicio debe ampliarse.

Por su parte, el ponente Francisco Macías Rodríguez dio lectura a su trabajo denominado “Justicia administrativa como imperativo de un Estado de derecho”, refiriéndose a la importancia del juicio contencioso administrativo para nivelar la situación de los particulares ante el poder del Estado, y la necesidad de su mejoramiento en beneficio de los ciudadanos.

El siguiente día, 29 de abril, se continuó con la lectura de las ponencias registradas para la mesa de justicia administrativa, y se dio curso a la sesión de preguntas. El primer ponente fue Julio Rodolfo Comadira, de Argentina, profesor de la Universidad de Buenos Aires, quien presentó como ponencia “El juez de lo contencioso administrativo y el principio

de juridicidad”. Se refirió en su ponencia a la importancia que tiene en el juicio que el juez sepa ponderar adecuadamente los intereses en juego en el litigio: el interés público y el interés del particular. Explicó que hay dos clases de interés público: el interés público primario y el interés público secundario, expresando su opinión en el sentido de que el interés público secundario no siempre debería prevalecer sobre el interés del particular, cuando se trate de otorgar en el juicio contencioso administrativo una medida cautelar como la suspensión.

Carlos Delpiazzo, de Uruguay, profesor de la Universidad de Montevideo, abordó el tema de “La realidad de la justicia administrativa de la República de Uruguay”. De inicio aclaró que en su país el término “justicia administrativa” no existe en la Constitución ni en la ley, señalando que lo que existe previsto en esos textos es un tribunal de lo contencioso administrativo, el cual sólo tiene competencia de anulación. Explicó que la competencia de protección sólo incumbe al Poder Judicial, tanto en lo contractual como en lo extracontractual.

Enseguida, Raúl Villarreal de la Garza, de México, profesor de posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León, dio lectura a su ponencia “Judicialización de la justicia administrativa”, formulando en su exposición consideraciones de derecho constitucional que lo llevaron a concluir que la justicia administrativa debe ser de la incumbencia del Poder Judicial, especialmente en consideración al principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Constitución federal mexicana. Señaló que la judicialización de la justicia administrativa podría evitar el control difuso de la ilegalidad en materia administrativa.

Por su parte, el distinguido jurista mexicano, Héctor Fix-Zamudio, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dio lectura a su ponencia, que denominó “Reflexiones teóricas sobre el concepto de justicia administrativa”. En su exposición apuntó que justicia administrativa, contencioso administrativo, control jurisdiccional administrativo y derecho procesal administrativo, son conceptos diferentes, explicando que es importante que no se confundan. Asimismo, se refirió a la necesidad de investigar en temas nuevos, tales como las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo y la protección de intereses colectivos.

Enseguida, Sonia Venegas Álvarez, de México, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dio lectura a su ponencia “La conciliación en el juicio contencioso administrativo”. Explicó

que la conciliación es un mecanismo procesal alternativo interesante para la solución de conflictos, al evitar la saturación de trabajo y retardo en la impartición de justicia en los tribunales de lo contencioso administrativo, siempre que se trate de arreglos justos y apegados a derecho.

La profesora e investigadora de posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Lucinda Villarreal, presentó ponencia titulada “Justicia administrativa y la responsabilidad patrimonial del Estado”. Observó que existe desde 1994 una ley sobre la materia y que fue expedida en razón de la globalización, que es un fenómeno económico que ha provocado reformas en la legislación mexicana y un incremento de la actividad de la administración. Explicó que no se trata de una ley suficiente, pero que, no obstante, constituye un avance para México en el entorno internacional, dado el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que los daños ocasionados por la administración a particulares son causa de indemnización objetiva y directa.

Enseguida, el profesor español Jaime Rodríguez-Arana dio lectura a su ponencia relativa a los aspectos esenciales de las medidas cautelares en el juicio contencioso administrativo, explicando acerca de la naturaleza de las mismas y sus enlaces con el derecho administrativo. Señaló que estas medidas están estrictamente relacionadas con el principio de “tutela judicial efectiva”, destacando la importancia de las mismas en cuanto que su adopción puede decidir, prácticamente, el asunto en juicio. Señaló que ésta es una de las cuestiones que nos conduce a un replanteamiento para dar forma a un nuevo derecho administrativo.

De México, profesor de la Universidad de Guadalajara, Guillermo Mata Gudiño, presentó como ponencia lo “Comparativo entre tres entidades federativas. Hacia una norma uniforme de justicia administrativa”. Observó que su estudio revela que existen analogías entre las leyes de justicia administrativa de las entidades federativas, pero que también existen diferencias importantes. Por razones de orden práctico, propone en su ponencia superar diferencias a través de la aprobación de textos legislativos similares.

Por su parte, Víctor Hernández Mendible, de Venezuela, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, ofreció como ponencia “La oralidad en el juicio contencioso administrativo”. Al respecto, expuso argumentos tanto en favor como en contra de la oralidad, señalando que para la adopción de esta modalidad es importante poner en claro cuáles son los actos que requieren del juicio escrito y los que no lo requieren. Observó que por

el hecho de ser orales las actuaciones, no significa que no sea un juicio de buena calidad.

En la tarde del mismo 29 de abril, de Colombia, Libardo Rodríguez Rodríguez, profesor de la Universidad de Bogotá, dio lectura a su ponencia titulada “Justicia administrativa en el derecho comparado de Colombia”, advirtiendo la importancia de la utilización del derecho comparado para entender mejor el tema de la justicia administrativa. Explicó que Colombia observa una tendencia francesa, indicando que en su país lo que existe es un Consejo de Estado y tribunales regionales. Asimismo, describió las características que ofrece el sistema colombiano, señalando que en parte es administrativo y en parte es judicial, y que el Consejo de Estado de ese país comporta dos funciones, la consultiva y la jurisdiccional, pero aclarando que la primera tiende a disminuir.

Por su parte, Gabriela María Chaín Castro, magistrada del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sinaloa, dio lectura a su ponencia relativa a una comparación de la legislación de los tribunales de lo contencioso administrativo de la República mexicana, señalado al respecto analogías y diferencias que existen entre las leyes de las entidades federativas que han instituido un tribunal de lo contencioso administrativo. Explicó que en la generalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo se tiene una competencia genérica y una competencia ampliada. Entre sus diferencias mencionó las procesales, las de organización, las de distribución territorial de salas y las de ubicación de estos tribunales en la organización constitucional de poderes públicos; señalando que la mayor parte de los tribunales, actualmente, se encuentran fuera de la estructura orgánica del Poder Judicial de las entidades federativas. Refiriéndose a una de sus principales analogías, mencionó que son tribunales que comportan autonomía y plena jurisdicción. Finalmente, hizo alusión a la necesidad de consolidar un sistema nacional de justicia administrativa que conlleve al fortalecimiento de esta función.

A continuación, Alejandro Silva Ruiz, en representación del magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Luis Rivera Montes de Oca, dio lectura a la ponencia denominada “Tribunales de lo contencioso administrativo en la República mexicana”. En principio, se refirió a la historia de estos tribunales y, posteriormente, hizo especial alusión al Tercer Congreso Internacional de Justicia Administrativa, celebrado recientemente en Ixtapan de la Sal, México, donde considera que se llegó a conclusiones muy importantes

acerca de la modernización y actualización de los tribunales de lo contencioso administrativo, y acerca de la repercusión de la globalización en la justicia administrativa.

CONCLUSIONES

El conjunto de las ponencias presentadas en la mesa 1, Justicia administrativa, pusieron de manifiesto lo siguiente:

- a) Existe influencia del entorno internacional en la transformación de los sistemas nacionales. Un caso palpable es la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México, misma que fue expedida a fin de que la legislación mexicana estuviese acorde con las normas internacionales de derechos humanos.
- b) Existen materias que deben seguirse investigando, tales como la tutela de intereses difusos; impugnación directa de los reglamentos; los casos de excepción al principio del acto administrativo previo; así como también la relativa a la impugnabilidad de los actos administrativos de funcionarios públicos que no son administradores, como los jueces y los legisladores, y la de los actos administrativos confirmatorios que afectan derechos subjetivos. Se señaló la importancia de la utilización del derecho comparado en la investigación de los temas de justicia administrativa, para mejor entender su problemática y formular soluciones.
- c) En el caso de México, se estima importante la consolidación de un sistema nacional de justicia administrativa que conlleve al fortalecimiento de la misma.
- d) La cultura local influye en el desarrollo de la justicia administrativa, provocando que países como Chile adolezcan de la ausencia de una justicia administrativa general.
- e) Existen países, como Uruguay, en los que la justicia administrativa no ha observado un desarrollo adecuado, al mantenerse sólo en el contencioso administrativo de anulación, pero que existen otros, como México, que han alcanzado un grado aceptable de desarrollo, en cuanto que los tribunales de lo contencioso administrativo comportan facultades de plena jurisdicción para ejecutar sus resoluciones definitivas. Se presentó una ponencia en el sentido de judicializar en México el contencioso administrativo.

- f) En el ámbito de lo teórico, se consideró importante precisar los conceptos que tienden a confundirse, como el de justicia administrativa, contencioso administrativo, control jurisdiccional administrativo y derecho procesal administrativo.
- g) Fue tema de ponencia la introducción en el contencioso administrativo de la figura de la conciliación, considerada como un método alternativo de solución de controversias por razones de economía procesal y de costos de los juicios.
- h) Por último, entre otros puntos, se consideró que la medida cautelar, en el juicio contencioso administrativo, consiste en la suspensión del acto impugnado, estimando por ello que debe ser objeto de más estudio para su mejor desarrollo en consideración al principio de la “tutela judicial efectiva”.