

TRES ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL EN MÉXICO

Teresita RENDÓN HUERTA BARRERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Restricción y perspectiva de ampliación de la competencia de los tribunales estatales de lo contencioso administrativo*. III. *Educación para la justicia administrativa*. IV. *Sistemas de calidad total para la procuración e impartición de justicia administrativa*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Analizando la evolución de la justicia administrativa en las entidades federativas de México, es evidente que nunca ha sido tema de Estado, no aparece en el diseño de políticas públicas, ni en la mayoría de agendas legislativas, así como tampoco en los planes de gobierno, salvo excepciones, pero apenas si cuenta en los presupuestos de egresos. En definitiva, no se ve como factor estratégico en la búsqueda y consecución del Estado de derecho, ante lo cual surge inevitablemente la pregunta:

¿Quiénes hemos tenido alguna responsabilidad en el campo de la justicia administrativa, quienes nos interesamos en ella como docentes o académicos, quienes tenemos conciencia de sus alcances, habremos hecho lo necesario, lo suficiente para promoverla, para fortalecerla e impulsarla?

Mucho tiempo se ha invertido en el viejo debate sobre la adscripción formal; si los tribunales administrativos deben tener sólo poderes de anulación, de plena jurisdicción, de resarcimiento; si deben o no conocer de

* Fue magistrado fundadora y en tres ocasiones presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Profesora en la Universidad Iberoamericana y profesora-investigadora del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

asuntos planteados por trabajadores estatales de confianza; si los actos de los notarios públicos son impugnables ante tales órganos; en fin, un conjunto de temas, que incuestionablemente son interesantes, pero que a la fecha se han ido desgastando.

Sabemos que el horizonte de la justicia administrativa no está en una fotografía fija. Los juzgadores de hoy no pueden ser iguales a los de hace setenta años; las normas que requiere la dinámica de la sociedad contemporánea son cada vez más especializadas y sub-especializadas.

Se requiere favorecer la formación de profesionales en la materia, que sean analíticos, creativos y capaces de innovar.

En el plano normativo, encontramos importantes variantes que conviene ponderar para mejorar el proceso en beneficio de las partes; entre ellas, baste mencionar: el juicio contencioso como una casación en materia municipal; los intereses difusos; la comisión por omisión; si tiene razón de ser o no el principio de litis cerrada; la impugnación directa de disposiciones de carácter general; las figuras del coadyuvante y del tercero; las excepciones al principio de la decisión previa; la utilidad de la declaración de ilicitud “para efectos”;¹ las garantías del justiciable en el cumplimiento de las resoluciones, y tantas otras cuestiones en las que poco se ha avanzado en las legislaciones estatales de la materia.

Asumo las tres propuestas contenidas en este trabajo tan sólo como sugerencias, ante riesgos coyunturales de la justicia administrativa que, considero, hay que atender, como la necesidad de colocar una señal de alerta sobre tres aspectos específicos.

II. RESTRICCIÓN Y PERSPECTIVA DE AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ESTATALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. *Restricción de la competencia de los tribunales administrativos locales*

Como consecuencia de las reformas de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la justicia administrativa en el ámbito municipal deja de ser competencia de los tribuna-

¹ Jurisdicción Contencioso Administrativo, Textos legales, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1996.

les estatales y pasa al orden municipal, por virtud de la endeble fórmula contenida en la fracción II, inciso a). Sin llegar a la explicitud, y en una mención lacónica, el constituyente decidió que las leyes estatales en materia municipal establezcan el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, lo cual no es otra cosa que la justicia administrativa municipal.

Existe una gama muy extensa de actos que inciden en este campo; sin embargo, los gobernados todavía no conocen este tipo de justicia, ignoran cómo y ante quién defenderse cuando sufren abusos y atropellos por parte de las autoridades municipales.

Aun cuando la mayoría de municipios de nuestro país carece todavía de este tipo de juzgados o tribunales, ya en algunas entidades federativas se ha hecho el esfuerzo de impulsar a los municipios para la creación de órganos encargados de impartir justicia administrativa.

Sobre tan interesante temática existen retos enormes y pueden vislumbrarse beneficios en cinco direcciones fundamentales:

- Dará mayor certidumbre a la relación entre gobernantes y gobernados.
- Unificará las vías e instancias de defensa frente a los actos ilegales que afecten los derechos de los ciudadanos.
- Promoverá la profesionalización de los servidores públicos municipales.
- Fomentará el respeto a los derechos fundamentales de la persona, especialmente los de audiencia, petición, motivación y fundamentación.
- Fortalecerá el sentido de responsabilidad, tanto en los que gobiernan —porque necesariamente tendrá que darse la responsabilidad patrimonial frente al daño que se cause a los particulares— como en los que son gobernados, para denunciar irregularidades y para demandar el restablecimiento pleno de los derechos que les sean violados.

Cabe señalar que el inciso *a)* de la fracción II, refleja la voluntad del Constituyente Permanente de que el municipio cuente con su propia autoridad contralora de legalidad. Esa competencia en materia municipal que tuvieron originalmente los tribunales de lo contencioso administrati-

vo de los estados, que en la mayoría de los casos hasta ahora se viene ejerciendo, tiene que ser revisada para precisar si se constituirá en instancia de revisión para todos o para algunos casos; si deberá darse una dependencia jerárquica de los juzgados a los tribunales en forma transitoria o permanente; si los procedimientos municipales deben culminar con resoluciones declarativas o constitutivas, si tendrán o no facultades resarcitorias; si puede establecerse un solo servicio civil de carrera en materia de justicia administrativa que abarque el Estado y el municipio, y tantos otros temas que se quedan a nivel de planteamiento, cuya definición está a cargo de los legisladores locales, dependiendo en gran medida de la conciencia, profundidad y preparación que tengan sobre estos aspectos, así como de su compromiso social y convicciones, lo cual deja amplios márgenes de incertidumbre.²

Todavía algunas leyes de justicia administrativa de las entidades federativas conservan la competencia en materia municipal, aun cuando en acatamiento al precepto constitucional debió dejarse desde hace cuatro años al propio municipio.

La justicia administrativa municipal se plasma medrosamente en la fracción II del artículo 115, a partir de 1999 y en los hechos no ha logrado trascender a los 2,447 municipios, por lo cual se prevé que su evolución será más lenta de lo que ha sido en el orden estatal, y tal vez jamás llegue a establecerse en la totalidad de entidades municipales.

2. Perspectiva de ampliación de la competencia de los tribunales locales de lo contencioso administrativo

Cuando se difundió la reforma comentada, se vaticinaba el vaciamiento de facultades, la sensible disminución en las cargas de trabajo y hasta la supresión de uno que otro tribunal; y por fortuna, no se llegó a ninguno de tales extremos.

Como un ejercicio de orden intelectual, planteo la posibilidad de que los tribunales administrativos locales conozcan de una gama de actos que hasta ahora no están sujetos al control de la legalidad y respecto de los cuales no hay medios ordinarios de impugnación; estos son, los actos materialmente administrativos emitidos por los poderes legislativo y judicial de las entidades federativas; como podría ser la adjudicación de un

² Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.

contrato de obra, de suministros, el nombramiento o remoción de un empleado, la sanción impuesta a un juez, y otros tantos que incuestionablemente son actos de carácter administrativo. La reforma constitucional y legal requerida sería de amplias repercusiones, aunque para su redacción sólo bastaría con cambiar unas cuantas letras: en vez de decir “actos de la administración pública...”, bastaría que dijera: “actos administrativos...”.

No se trata de buscar tareas adicionales para tales órganos, pero algunos resultados sobre su rendimiento laboral, su grado de credibilidad, su eficiencia y especialización, conducen necesariamente a discernir que los más avocados para asumir esa competencia son los tribunales de lo contencioso administrativo.

Una vez expuesta la idea, podrá analizarse el problema desde la perspectiva de la división de poderes y algunos otros aspectos concomitantes. Es importante reiterar que se trata de un ejercicio de carácter intelectual, que será conveniente analizar desde el ángulo teórico y operacional. En la literatura de nuestro país, sobre justicia administrativa, no aparece este tema.³

III. EDUCACIÓN PARA LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La sustentabilidad de la justicia administrativa en nuestro país está en función de dos factores fundamentales:

- El cambio cultural de la población, y
- La inversión en capital humano.

Ambos aspectos se fundamentan sin duda en la educación. Por ello es imperativo que los tribunales de la materia emprendan un gran programa para generar la transformación cualitativa en dos campos de acción:

- El que atañe a la educación cívica desde su raíz, para que la población conozca las responsabilidades y derechos del gobernado frente a la administración, así como las propias funciones de los tribunales.
- El que se refiere a la formación de capital humano para la procuración e impartición de la justicia administrativa.

³ Desde hace más de diez años planté esta posibilidad ante mis ex compañeros magistrados de Guanajuato; sin embargo, hasta ahora no se ha llevado a cabo un estudio a efecto de medir el impacto, la viabilidad y alcances de esta propuesta.

Se trata, pues, de contar ya no con planes, sino con programas sólidos, permanentes y serios, que afirmen los esfuerzos realizados para impulsar la justicia administrativa en el país.

1. El cambio cultural de la población

La consolidación de la justicia administrativa en México, no sólo depende de una legislación bien diseñada y de una organización eficiente de los tribunales, sino también de una población informada, analítica y participativa.

Aún cuando en algunas entidades federativas sí se realizan tareas de educación para la justicia administrativa, sería importante que en la legislación y en los hechos se incorporara esta atribución, sobre todo en donde los tribunales de lo contencioso administrativo son de reciente creación.

El concepto de la justicia administrativa aún no ha llegado a introducirse socialmente en México, entre otros factores, porque no ha habido suficiente difusión, porque se carece de programas para la formación cívica, y también porque a nuestro pueblo le falta conocer este tipo de instituciones, familiarizarse con ellas, apropiarse de ellas.

De otro modo, tales órganos están condenados al fracaso, aunque son el medio más eficaz para fomentar la cultura de la legalidad y para fortalecer el Estado de derecho. En ese sentido, habrá que realizar un trabajo vigoroso para impulsar la creación y el arraigo de mecanismos institucionales de educación para la tutela de los derechos del ciudadano.

2. La inversión en capital humano para la procuración e impartición de la justicia administrativa

La necesidad de formar el capital humano que genere innovaciones en materia de justicia administrativa está vinculada al quehacer cotidiano de los tribunales. Ahí está la mejor escuela, que dotará de las habilidades indispensables para desarrollar profesionalmente la tarea de actuario, secretario de estudio y cuenta, asesor, defensor o juzgador especializados.

Se requiere que nuestra democracia en evolución impulse la cultura y la praxis de un nuevo perfil del ciudadano, que sienta las bases para una profunda transformación. Sólo de esa forma, y con avances en ma-

teria de profesionalización en y para la justicia administrativa, se podrá fomentar en la población la noción y vivencia del Estado de derecho.

El objeto de esta reflexión es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas en materia de justicia administrativa e inducir al desarrollo programas que promuevan el fortalecimiento de una nueva cultura ciudadana.

Se requiere también la participación de las universidades mediante la docencia, la presentación de estudios, investigaciones, recomendaciones y publicaciones, producto de su claustro profesoral y de sus estudiantes.

IV. SISTEMAS DE CALIDAD TOTAL PARA LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En un país como el nuestro, marcado por el signo de la desigualdad y de la pobreza, la eficiencia no puede ser excepción,⁴ pero ¿cómo medir los resultados?, ¿cómo saber si las decisiones de los juzgadores tienen el impacto social y la eficacia que la población espera?, ¿cómo saber si se están cumpliendo los objetivos y finalidades para los que está instituido el tribunal?

Es indispensable aclarar que no es el propósito de este apartado estudiar el funcionamiento de los tribunales sino, más bien, poner de relieve algunos aspectos de la cultura de *calidad total* que será conveniente considerar en la dinámica interior de los tribunales.

Pretendo, así también, mostrar desde ángulos diversos y complementarios la dimensión del problema, insistir en la importancia de atender estos aspectos, que no son propios de los abogados, que nos suenan lejanos y ajenos, pero que en gran medida definen el trabajo cotidiano de los tribunales, en términos de un quehacer eficiente y transparente, que es lo que espera la ciudadanía.

Cabe señalar también la necesidad de automatizar la información, que tal vez ya se ha efectuado en algunas entidades federativas del país; sin embargo, es importante reconocer que la falta de sistemas de información es una de las principales limitantes que enfrentan los tribunales. Esto a su vez limita la transparencia, dificulta la toma de decisiones y conduce al terreno de la subjetividad. Al carecerse de estadísticas 100% confiables de

⁴ Koheler, Jerry W. y Pankowsky, Joseph M., *Gobierno de calidad (Antología)*, México, Aldea Global Ediciones, 1999.

indicadores y de perfiles de desempeño, no se puede dar cuenta de la productividad ni de la jerarquización de los factores de rendimiento.

Esto afecta principalmente a la parte de diseño de políticas públicas, de planeación y de evaluación.

La medición del rendimiento es una práctica muy reciente en México, tanto en las instituciones públicas como en las privadas, ya que los primeros resultados se reportan a principios de los años ochenta.

El establecimiento de metas reviste un particular interés, no se trata de un ejercicio burdo traducido en cantidades, como sería señalar: “si en 2005, se presentaron setecientas demandas, la meta para 2006 es que se presenten ochocientas”. De ninguna manera tendría sentido, se trata más bien de establecer metas en razón de la calidad del trabajo jurisdiccional y no en función de variables que no dependen del tribunal.

Para el logro de una nueva cultura organizacional se requieren actitudes y valores que se adquieren y refuerzan a medida que se practican. Podrá haber discrepancias en la especificación de los sistemas, tal vez de las variables, pero es indispensable que la eficiencia se demuestre con números y con base en indicadores.

El respeto por la sociedad y el orden establecido, que valora las aspiraciones colectivas por encima de los intereses individuales, la autocrítica, el estudio disciplinado y bien organizado, al igual que nuevos hábitos de trabajo, son valores que deberán fomentarse en la estructura administrativa de los tribunales

La justicia administrativa de hoy requiere de hombres y mujeres que cuenten con habilidades analíticas y creativas, con capacidades que les permitan un alto grado de actualización y de especialización, para avocarse a generar el principal insumo de su actividad: *la impartición de justicia*.

Se busca, a través de los sistemas de calidad total, desarrollar, en forma primordial, la capacidad de trabajo —con miras a generar mayor calidad y mayor eficiencia productiva— por medio de técnicas basadas en la innovación y la creatividad. No son sistemas rígidos, ya que se basan en las particularidades de cada organización, pero su orientación fundamental no ha sido meramente la eficiencia en la productividad, sino que ha tenido como finalidad principal la de desarrollar la capacidad crítica, buscando evitar que el personal se ciña sólo a caminos ya establecidos.

El caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México aporta, sin duda, una lección muy valiosa; aún cuando la certifi-

cación ISSO que han obtenido en sus procesos es sólo un elemento dentro del gran concepto de calidad total.

En este sentido, la organización en la que se estimula la expresión individual y que tolera el pensamiento poco ortodoxo de otros, se fortalece para prestar un mejor servicio a la ciudadanía. De esa forma, se fomenta la búsqueda de nueva información o la formulación de soluciones que no se conocían, más que el conformismo reflejado en la aceptación de soluciones de rutina.

La eficiencia de los tribunales en nuestros días no debe lograrse generando rigideces en ningún ámbito y menos aún en el principal activo de cualquier estructura: el ser humano.

En cuanto a la organización de los tribunales, se requiere que desde adentro se genere la micropolítica de optimización del gasto público, de profesionalización, de crecimiento, de medición de resultados, de planeación y de mejora continua. Es necesario, además, que la capacitación y actualización, la estructura de incentivos, el ingreso, promoción, permanencia y la movilidad salarial, estén sujetos a reglas técnicas y jurídicas claramente establecidas.

En México, los tribunales administrativos gozan de una posición privilegiada que radica precisamente en la probidad de su personal, en la imparcialidad y celeridad con que se resuelven los asuntos; estos elementos vertebran su presente, por lo que deben preservarse a través de mecanismos institucionales que garanticen su futuro.

En cuanto a sistemas de calidad, hay varios modelos ya experimentados en algunas áreas del gobierno federal de México, y los resultados reflejan mayor impacto social en el cumplimiento de sus atribuciones.

Algunas deficiencias comunes en la administración de los tribunales de lo contencioso administrativo son:

- Carencia de planes de desarrollo institucional, en virtud de que la actividad de los presidentes, del Pleno o de los directivos, se centra en cuestiones de orden jurídico, considerándose como una incómoda disyuntiva el atender el trabajo sustantivo u ocuparse en las tareas de la administración.
- Indeterminación de políticas públicas.
- Imprecisión, vaguedad o ausencia en la fijación de objetivos y metas.
- Deficiencias en la comunicación interna.
- Carencia de un servicio civil de carrera.

- Información no automatizada e incompleta sobre juicios, recursos y resultados.
- Falta de seguimiento y de evaluación administrativa.

No se trata de la enumeración de males, sino de *diagnosticar antes de prescribir*.

Los tiempos que vivimos exigen al juzgador y al administrador una gran integración, requieren un enfoque renovado hacia la justicia administrativa, capaz de responder a las necesidades sociales con responsabilidad, imaginación y creatividad.

Es claro que no hay una *receta* que pueda adaptarse a cualquier tribunal, ya que los cambios no son disociables de las peculiaridades de cada entidad federativa.

Por obvio que parezca, los nuevos esquemas en la administración de los tribunales deben ser concebidos como un *proceso dinámico* y no como una acción aislada.

La mejor forma de transformar la estructura de los tribunales es ejercitar la autocrítica, la humildad y la objetividad. La soberbia y autocomplacencia son las principales causas de que no haya avance en ciertas organizaciones, y a menudo, quien no avanza, retrocede.

Algunas premisas para avanzar en la administración de los tribunales administrativos, son las siguientes:

- En los tribunales no debe haber sólo una excelente impartición de justicia, sino también una excelente administración.
- La administración debe orientarse al logro de resultados y a la medición de los mismos.
- La medición de resultados del quehacer de los tribunales administrativos no puede basarse en opiniones o adjetivos imprecisos.
- La actividad de los tribunales administrativos puede ser medida a partir de los resultados basados en parámetros estandarizados.
- La administración es un soporte de la actividad sustantiva, que debe atenderse también en forma especializada para impulsar la impartición de una justicia administrativa transparente, de calidad y eficiente.
- El área administrativa de todo tribunal debe prever siempre; esto es, debe anticiparse a los problemas y no ser sorprendido por ellos. Es mejor prevenir que corregir.

Aun cuando son múltiples y diversos los desafíos que en materia administrativa enfrentan los tribunales, a continuación menciono algunos:

- Calidad, mejora continua e innovación como regla general para la administración de los tribunales.
- Servicio civil de carrera para la procuración e impartición de la justicia administrativa.
- Planeación estratégica.
- Racionalización del gasto público.
- Sistema de estímulos basado en el trabajo, los méritos, las habilidades y demás elementos objetivos.
- Modernización tecnológica y optimización en el uso de equipos.
- Seguimiento, medición y evaluación con base en indicadores.
- Transparencia en las acciones y en el manejo de recursos.
- Difusión masiva de su competencia.
- Impulso a la investigación sobre temas de administración de tribunales y desarrollo organizacional.

En este milenio, es claro que los tribunales administrativos tendrán una participación en los asuntos públicos y una presencia más notable en la sociedad, por lo que será importante buscar medios que contribuyan a su definitiva consolidación.

El presupuesto destinado a la justicia administrativa es en realidad una inversión que obtiene tasas muy altas de retorno: en la certidumbre de equilibrio entre gobernantes y gobernados y en la paz social que logra al resolver conflictos de carácter público; por ello, será necesario atender sus carencias o debilidades, concibiéndolas como áreas de oportunidad para su desarrollo.

V. CONCLUSIONES

- 1) La justicia administrativa en las entidades federativas de México nunca ha sido tema de Estado, no aparece en el diseño de políticas públicas, ni en la mayoría de las agendas legislativas.
- 2) El horizonte de la justicia administrativa no está en una fotografía fija. Los juzgadores de hoy no pueden ser iguales a los de hace sesenta años.

- 3) En el plano normativo encontramos importantes variantes que conviene ponderar para mejorar la legislación local en materia de justicia administrativa; entre ellas, baste mencionar: el juicio contencioso como una casación en materia municipal; los intereses difusos; la comisión por omisión; si tiene razón de ser o no el principio de litis cerrada; la impugnación directa de disposiciones de carácter general; las figuras del coadyuvante y del tercero; las excepciones al principio de la decisión previa; la utilidad de la declaración de ilicitud “para efectos”; las garantías del justiciable en el cumplimiento de las resoluciones.
- 4) Como consecuencia de las reformas de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la justicia administrativa en el ámbito municipal deja de ser competencia de los tribunales estatales y pasa al orden municipal.
- 5) La mayoría de municipios de nuestro país carece todavía de juzgados o tribunales para impartir justicia administrativa.
- 6) Algunas leyes de justicia administrativa de las entidades federativas conservan la competencia en materia municipal.
- 7) Es recomendable estudiar la posibilidad de que los tribunales administrativos locales conozcan de la impugnación de actos que no están sujetos al control de la legalidad, y respecto de los cuales no hay medios ordinarios de impugnación; estos son, los actos materialmente administrativos emitidos por los poderes legislativo y judicial de las entidades federativas.
- 8) La sustentabilidad de la justicia administrativa en nuestro país está en función de dos factores fundamentales: el cambio cultural de la población y la inversión en capital humano.
- 9) Será conveniente introducir en la dinámica interior de los tribunales la cultura de calidad total.
- 10) Es necesario automatizar la información, porque la falta de sistemas de información es una carencia que enfrentan los tribunales, lo que a su vez limita la transparencia, dificulta la toma de decisiones y conduce al terreno de la subjetividad.
- 11) Se busca, a través de los sistemas de calidad total, desarrollar, en forma primordial, la capacidad de trabajo —con miras a generar mayor calidad y mayor eficiencia productiva— por medio de técnicas basadas en la innovación y la creatividad.

- 12) Los nuevos esquemas en la administración de los tribunales deben ser concebidos como un *proceso dinámico* y no como una acción aislada.
- 13) En México, los tribunales administrativos gozan de una posición privilegiada que radica precisamente en la probidad de su personal, en la imparcialidad y celeridad con que se resuelven los asuntos; estos elementos vertebran su presente, por lo que deben preservarse a través de mecanismos institucionales que garanticen su futuro.
- 14) La mejor forma de transformar la estructura de los tribunales es ejercitar la autocrítica, la humildad y la objetividad. La soberbia y autocomplacencia son las principales causas de que no haya avance en ciertas organizaciones, y a menudo, quien no avanza, retrocede.
- 15) Entre los desafíos de la administración de los tribunales, pueden señalarse los siguientes: calidad, mejora continua e innovación como regla general; servicio civil de carrera para la procuración e impartición de la justicia administrativa; planeación estratégica; racionalización del gasto público; sistema de estímulos basado en el trabajo, los méritos, las habilidades y demás elementos objetivos; modernización tecnológica y optimización en el uso de equipos; seguimiento, medición y evaluación con base en indicadores; transparencia en las acciones y en el manejo de recursos; difusión masiva de su competencia; e impulso a la investigación sobre temas de administración de tribunales y desarrollo organizacional.