

LAS GRANDES DIRECTRICES EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SIGLO XXI

Eugenio CASTELLANOS MALO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Órganos constitucionales autónomos*. III. *Evolución*. IV. *La autonomía*. V. *Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia*. VI. *Querétaro*. VII. *Tendencias jurídicas contemporáneas*. VIII. *Bibliografía*.

Si la Justicia es la felicidad, es imposible que exista un orden social justo si por justicia se entiende la felicidad individual

Hans Kelsen

I. INTRODUCCIÓN

El acto administrativo es la expresión de la voluntad soberana del Estado, en la que de manera unilateral y vinculante crea, suprime, suspende o declara derechos en forma obligatoria e imperativa, y con el privilegio ejecutivo; siendo que, por su propia teleología de bien público, las ostenta incluso de manera exorbitante, comparadas con las del derecho común, pues tiene la facultad legal de ejecutar sus propias decisiones.

Ante esa realidad autoritaria, los tribunales administrativos constituyen uno de los elementos esenciales del estado social, democrático y cultural de derecho, pues tienen a su cargo el control soberano sobre la actuación de sus órganos administrativos para que actúen dentro del marco legal.

Estos medios de control pueden ser externos, como los ya expuestos, que son de carácter jurisdiccional, en los cuales se establece un órgano especializado y autónomo que conforma la administración pública contenciosa, que controla los actos ejecutivos, sin privilegios para la misma, y que constituye un baluarte de las garantías del gobernado dentro de un Estado

democrático, pues se encargan de concretar, y hacer efectivo y ejecutable, lo formal normativo.

Es fácil derivar su capital importancia para el constitucionalismo mexicano; al tratarse de una pieza maestra del sistema procesal administrativo, son una propuesta viable de solución a la compleja y conflictiva realidad social, emitiendo sus resoluciones sin designio anticipado, y con la necesaria objetividad y transparencia.

II. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El antecedente de los órganos públicos autónomos como entes originarios e independientes, tal y como lo afirman distinguidos doctrinarios,¹ se ubican fuera del marco referencial de los tres poderes clásicos, se remontan a la Segunda Guerra Mundial, siendo sus características más relevantes la realización de funciones esenciales del Estado, sin vínculos jerárquicos con ninguno de los tres poderes, compartiendo sustancialmente su paridad y coparticipación en la soberanía del Estado con la misión fundamental de salvaguardar el respeto del orden jurídico y la paz social.

Doctrinariamente se discute si se trata de órganos constitucionales autónomos, pues comparten esencialmente todas sus características; no obstante, se escatima su denominación, pues en primer término son creados por el Poder Legislativo y derivan directamente del ejercicio de una facultad constitucional, con lo cual gozan de la primera característica de tales órganos.

Por otra parte, la función jurisdiccional que desarrollan es esencial, ineludible e indelegable, misma que ejercen sin que exista autoridad intermedia o vínculo jerárquico con el Poder Ejecutivo, por lo que agotan el requisito de paridad de rango respecto de los demás poderes del Estado.

Asimismo, cuentan con dirección política propia al decidir soberanamente el control externo de los actos de la administración pública, la cual ejercen en forma tripartita: conocen del litigio, sentencian, y en su caso, ejecutan lo mandado; por lo que es indiscutible su relevancia social, además, determinan de manera autorresponsable su vida interior, al establecer su reglamento interior, así como la planeación, programación y presupuestación de sus necesidades.

Igualmente, dichos entes públicos cuentan con órganos administrativos autodeterminados para emitir sus resoluciones de manera independiente y definitiva; y finalmente, llevan a cabo su control interno, adoptando medi-

¹ Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, México, UNAM-Porrúa, 2006, pp. 77-88.

das preventivas y de mejoramiento de sus procedimientos, aplicando sanciones administrativas, además de conformar el servicio administrativo de carrera para la selección y permanencia de su personal jurídico, estando sujetos a la opinión pública, en donde se actualiza su neutralidad e imparcialidad.

Es bastante significativa la nota distintiva, y su mejor atributo, que le permite actuar de manera libre al momento de cumplir con su mayor responsabilidad, que es emitir sus decisiones en forma imparcial.

Estas decisiones trascienden la vida económica, política y social del país, contando con el imperio suficiente para hacerlas cumplir, y al haber adoptado nuestro país un sistema ecléctico, tales sentencias pueden ser sometidas al escrutinio del Poder Judicial de la Federación, a guisa de tamiz constitucional.

Lo antes expuesto, sin soslayar la fuerte corriente de opinión, sostenida por el señor ministro en retiro, don Juan Díaz Romero, que propugna en términos prácticos la desaparición del amparo judicial en esta materia contenciosa administrativa; lo que se traduce en el añejo planteamiento de limitar al juicio de amparo directo,² lo que implica correlativamente la necesidad de fortalecer a los órganos jurisdiccionales locales.

En este contexto, es impostergable su consolidación, además de coherente, con la agenda para la reforma judicial integral elaborada por la SCJN, que propugna fortalecer a los tribunales y estandarizar las garantías jurisdiccionales y autonomía financiera o presupuestal de todos los órganos que impartan justicia.³

III. EVOLUCIÓN

La especialización y autonomía en el ejercicio de una jurisdicción especializada se sustenta desde la concepción aristotélica,⁴ expuesta en el libro *La política*, donde ya los consideraba pertinentes dentro del gobierno de la *polis*, al señalar:

...el denominado gobierno con arreglo a derecho ,consiste en gobierno de interés público o general, es un régimen jurídico en el sentido de que el gobier-

² El amparo directo surge por la desconfianza a los tribunales locales, derivada de la falta de independencia de los juzgadores locales por la intromisión de los órganos políticos. Véase González Oropeza, Manuel, “La jurisdicción del amparo y la independencia del juez local”, *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Porrúa, 2003, p. 19.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro blanco de la reforma judicial*, *op. cit.*, pp. 245 y 246.

⁴ Aristóteles, *La política*, trad. de Patricio Azcarate, México, Austral, 1995, p. 189.

no se realiza mediante regulaciones generales y no por decretos arbitrarios, gobierno con arreglo a derecho, significa gobierno de súbditos que obedecen voluntariamente a diferencia del despotismo.⁵

La causa genética se localiza desde la Constitución francesa de 1790, que dispuso la separación de funciones judiciales y administrativas, prohibiendo expresamente a los jueces del fuero común conocer de actos y responsabilidades administrativas.

Los antecedentes en el derecho patrio se remontan a 1851, con la obra cumbre de Teodosio Lares, *Lecciones de derecho administrativo*. Son catorce conferencias que dictó en el Colegio de San Ildefonso, y que influyeron de manera decisiva en la promulgación de la denominada Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo,⁶ así como su reglamento del 30 de mayo de 1853, que instituyó por primera vez el Consejo de Estado en nuestro país.

Posteriormente, en 1863, y con vigencia efímera, cobraría existencia durante el segundo imperio, y no sería sino en agosto de 1936 cuando se crearía el Tribunal Fiscal de la Federación.

De lo anterior, podemos distinguir en México cuatro tipos de tribunales administrativos; primeramente, el moderno Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, con una trayectoria de más de setenta y un años, encontrando su fundamento en la fracción XXIX-H de la CPEUM, que a partir de 2002 se transformaría en un moderno tribunal federal administrativo, ampliando así, de manera exponencial, su espectro de conocimiento, y que introduciría competencias en materias novedosas, tales como la responsabilidad patrimonial del Estado, la revisión de las resoluciones de carácter general, comercio exterior, propiedad intelectual, responsabilidad de los servidores públicos, amén de todos los actos emitidos por la administración pública activa, incluidos los primigenios actos fiscales con los que inició su existencia.

El segundo tipo de tribunales administrativos se deriva de la reforma constitucional, por la que en 1970 se adicionó la fracción IV al artículo 116, creándose así el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación dejó de conocer de los actos administrativos emanados en aquel entonces por el departamento de Estado.

La tercera jurisdicción surge por adición al artículo 116 de la ley suprema, donde se faculta a las entidades federativas para crear tribunales

⁵ Sabine, H., *Historia de la teoría política*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 96.

⁶ Wiechers Veloz, Francisco, *Teodosio Lares, un jurista del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 31.

contenciosos administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; por lo que actualmente la gran mayoría cuentan con ellos, siendo los más recientes los de Durango, Oaxaca y Michoacán, quedando en la agenda nacional Puebla, Coahuila y Baja California Sur.⁷

Finalmente, merecen especial mención los treinta y dos juzgados administrativos municipales que únicamente encontramos en Guanajuato, y que se encargan de dirimir las controversias que surgen respecto de los actos administrativos de las autoridades municipales, a excepción de las que provengan de los ayuntamientos, en cuyo caso se sustanciará el litigio en el Tribunal Contencioso Administrativo de ese estado.⁸ El más reciente fue instalado el 11 de octubre de 2007, en el municipio de Salvatierra, Guanajuato, lo que indudablemente representó un avance significativo para los municipalistas.

Cabe reflexionar en que el Estado de derecho no se da por generación espontánea ni depende solo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular; su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se agota en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se expresa y realiza en la norma legal, pero también en la definición y funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y prácticas políticas de los actores.

Así, la justicia administrativa municipal viene a fortalecer al Estado de derecho, dado que el juzgado es un órgano de control de legalidad, dotado de autonomía para dictar sus fallos, no teniendo ninguna injerencia, ni el ayuntamiento, funcionario o servidor público, en las resoluciones que dicte el juez administrativo municipal.

Los juzgados administrativos municipales integran la función de dirimir conflictos de esa naturaleza, de manera novedosa, vanguardista, sin precedente, genuina y exclusivamente, en treinta y dos de los cuarenta y siete municipios del estado de Guanajuato, siendo su sustento el artículo 115 constitucional, fracción II, inciso a, el cual cimenta el primer nivel de gobierno y delinea las tres funciones primigenias que tiene el municipio libre, a saber: 1) legislativa, consistente en la expedición de bandos de policía, reglamentos, bases organizativas y circulares; 2) ejecutiva, que se advierte en la prestación de los servicios públicos y conservación del orden público, y

⁷ López Ríos, Pedro, *El perfil del servidor público en la justicia administrativa*, V Congreso Internacional de Justicia Administrativa, Querétaro, 21 de junio de 2007, p. 27.

⁸ Aprobado en la ciudad de Toluca, Estado de México, el 21 de septiembre de 2007. Y a su vez aprobado en sus términos por la AMIJ, en la mesa del Federalismo II, Asamblea Ordinaria celebrada en Yucatán, 24, 25 y 26 de octubre de 2007.

3) jurisdiccional, a efecto de resolver las controversias que se susciten entre la autoridad administrativa municipal y el gobernado, entablándose así una relación trilateral, que deberá brindarse en estricto apego a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

La delicada labor jurisdiccional la lleva a cabo con autonomía para dictar sus fallos, lo cual constituye un medio de control de legalidad externo, que conforma una instancia viable apegada al principio general de derecho de acercar la justicia administrativa al gobernado; atingente con los principios democráticos que realiza en la esfera de gobierno o sede municipal, es una visión de reconocimiento al municipio como postulación primaria de gobierno, dotándolo materialmente con poder jurisdiccional.

Sin embargo, debe advertirse de los grandes retos que implica; en primer lugar, la labor de culturización para que el administrado conozca sus derechos y la forma de hacerlos efectivos; además de la necesaria colaboración con los distintos órganos e instancias gubernamentales para lograr una adecuada aplicación; que la administración municipal conozca la misión de tal institución jurídica de experiencia bisecular y la conceptualice como una instancia legitimadora y educadora de la propia autoridad administrativa activa, lo cual solo se logra con madurez política que observe la conveniencia de todo régimen democrático de rectificar aquellos actos emitidos indebidamente, reconociendo la razón que le asiste al ciudadano, y que conlleva una vocación y sentido de justicia, la cual es la primera de las virtudes y no puede ser sustituida con más obra pública, ni delegada o postergada.

La impronta dignificación de tal función, con recursos materiales suficientes y apoyos tendentes a la profesionalización del personal jurídico especializado, y finalmente brindando las garantías constitucionales necesarias al juzgador estableciendo el servicio administrativo de carrera, que permitan mecanismos de selección, permanencia y disciplina, pues se exige un perfil ético superior al de cualquier otro servidor público, para que su conducta se despliegue en estricto acatamiento a los principios de igualdad, lealtad, imparcialidad, honradez, eficiencia y espíritu de servicio.

El contencioso administrativo, en sus cuatro órdenes, es resultado de una sociedad más madura y exigente de una vocación democrática, que es el Estado de derecho, lo cual, además de ser un anhelo, cristaliza valores definidos y protegidos, con los que se avanza en el garantismo, impartido a través de órganos constitucionalmente autónomos e independientes de cualquier otro poder, con paridad de rango y esencia jurisdiccional, pero separados del Poder Judicial clásico, lo que representa un enfoque distinto para efecto de impartir justicia administrativa al ciudadano.

IV. AUTONOMÍA

Los tribunales administrativos son pieza fundamental del sistema de justicia mexicano, siendo los principales atributos su especialidad y autonomía, con lo cual comparten el espíritu judicial sin absorberlo, al encontrarse fuera del Poder Judicial.

Al respecto, ha habido pronunciamientos unánimes, tales como:

1. La declaración de Jurica, Querétaro, en 2003. En el marco de la XII Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Asociación de Magistrados de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El 28 y 29 de octubre de 2004, durante el primer Foro Nacional sobre la Reforma del Estado, llevado a cabo en el aula forense de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.
3. De la Barra Mexicana de Abogados.
4. En el derecho comparado, del que advertimos, aun en sistemas que no admiten jurisdicción distinta a la del Poder Judicial. Establecen lo que denominan “sistema judicial moderno” en verdaderos órganos autónomos encargados de dirimir cuestiones que requieren conocimientos de derecho especializado, como son la Comisión Federal de Comercio, la Junta Nacional de Relaciones Laborales, el Tribunal de Apelaciones, Aduanas y Patentes, la Corte de Impuestos y Pensiones, la Corte Militar, entre otros.
5. Las opiniones autorizadas de destacados doctrinarios que lo sustentan en su evolución progresiva.⁹
6. La experiencia bicentenaria del Consejo de Estado francés y todo el sistema europeo.
7. El logro histórico y experiencia nacional que constituye el Tribunal Federal Administrativo y su trayectoria de más de setenta y un años, que ha culminado con la nueva ley orgánica con avances indiscutibles en su consolidación.
8. La naturaleza misma del derecho administrativo, surgido con la referida jurisprudencia francesa, con una experiencia bisecular sustentada por el Consejo de Estado francés, que sigue siendo un hito en las tendencias jurídicas contemporáneas, y que indiscutiblemente es una rama robusta, autónoma e independiente del derecho público, sustentado en la separación de funciones.

⁹ Villalobos Ortiz, Consuelo, *Visión histórica del TFJA, LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, t. I, 2006, p. 28; véase también, González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 85.

9. En 2003, la reciente consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, convocada por la SCJN.
10. La opinión unánime del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas.
11. El modelo de organización adoptado por los tribunales contenciosos administrativos de Durango, Oaxaca y Michoacán.
12. La congruencia con los principios constitucionales establecidos en la fracción V del artículo 116, que es claro y preciso al referirse a la creación de tribunales contenciosos administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo así un órgano especializado y autónomo, y no de salas u otro tipo de unidad administrativa.
13. Son baluarte, no solo de las garantías individuales, sino de los principios fundamentales del estado democrático, social y cultural de derecho.
14. Finalmente, se puede advertir que la trayectoria de tales entes públicos es vigorosa, siendo la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal Administrativo un claro testimonio de su consolidación e independencia y de su indiscutible autoridad para conciliar, en beneficio de los valores democráticos, el interés público con el del particular y espacio, con el cual se fortalece la gobernabilidad y el Estado de derecho, al ser una instancia viable de control de los actos autoritarios.

V. ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA

De gran trascendencia para el sistema nacional de impartición de justicia administrativa es la fundación de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, efectuada el 20 de abril de 2007, en el edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por parte de nuestros máximos órganos de justicia en el país: el Tribunal Federal Electoral, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los estados de la República, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunales contenciosos administrativos de los estados, tribunales electorales estatales, burocráticos y del Tribunal Superior Agrario, pues la misma aglutina a todos los juzgadores del país, con excepción de la justicia militar, con el propósito de fomentar y fortalecer vínculos interinstitucionales a favor de la impartición de justicia a efecto de alcanzar la desiderata que establece el artículo 17 constitucional.

El gran logro histórico de esta asociación fue agremiar a los juzgadores, con independencia de su competencia material, sin duda, trascendente en la evolución de las instituciones jurisdiccionales de nuestro país, lo cual es, además, plenamente afín con los objetivos de la Asociación de Magistrados

de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, pues con ello contribuirá poderosamente a consolidar y fortalecer el sistema de impartición de justicia, favoreciendo la actualización y especialización de los tribunales, y por ende, del sistema nacional de justicia fiscal y administrativa, para ofrecer al usuario de justicia que esta sea cada vez más pronta, completa e imparcial.

En suma, la pertenencia a tan distinguida asociación nos permite fortalecer vínculos de colaboración con todos los tribunales del país, en aras del artículo 17 de la CPEUM, y que con ello se reconozca y coadyuve a la necesaria especialización del personal profesional de los diversos tribunales, y a la vez, ser un agente de homologación para lograr la unidad entre la diversidad de juzgamiento de sus miembros y el fomento positivo de las relaciones, con la integridad de los tribunales del país.

Los tribunales administrativos son de la mayor relevancia en el enraja-je constitucional, como órganos legislativos derivados directamente de la voluntad soberana del Estado democrático, se exige que su actuación se encuentre controlada y regulada por el derecho, por lo cual establece órganos sin designio anticipado, que se constituyen en baluarte de las garantías más preciadas del gobernado, como lo es la seguridad jurídica.

Su perspectiva es interorganizacional, y su modelo estratégico se basa en que los mandos superiores son quienes plantean la visión táctica al personal; su eje organizacional es de trabajo en equipo, normalmente a través de comisiones, ya que solo mediante la participación activa de cada integrante se pueden alcanzar sus objetivos para mejorar la calidad en el servicio público.

La profesionalización en la función pública y su dignificación se da a través del liderazgo y responsabilidad pública, conscientes de la importancia de la necesaria calidad o eficiencia que se obtiene con responsabilidad social y moral, procurando superar las expectativas ciudadanas al promover la equidad y la corresponsabilidad, siendo la primera el principal principio general del derecho y propia solamente de los órganos jurisdiccentes.

VI. QUERÉTARO

En diciembre de 1985 se crea el Tribunal Contencioso Administrativo de Querétaro,¹⁰ dotado de autonomía para dictar sus fallos, plena jurisdicción, y con la organización de un tribunal unitario y de única instancia, cuyo magistrado era propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designa-

¹⁰ “Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Querétaro”, *La Sombra de Arteaga*, 19 de diciembre de 1985, pp. 1021 y ss.

do por la legislatura del estado, que una vez ratificado no estaba acotada su duración y las excusas eran calificadas por el Tribunal Superior de Justicia. La ley que creó el tribunal establecía normas procesales muy elementales, por lo que las múltiples lagunas eran colmadas por el Código de Procedimientos Civiles, sin que existieran recursos procesales ni tampoco una ley que regulara el procedimiento administrativo.

Dentro de su evolución es pertinente referir que en 2002, a través de los profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, la Barra Queretana de Abogados, Colegio de Abogados A. C., y del Consejo de Notarios, se organizaron foros de consulta a efecto de impulsar una reforma integral en la administración de justicia administrativa, y que, derivado de tales esfuerzos, el 29 de septiembre de 2003 fuera promulgada la denominada tríada de leyes, que consiste en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo, y la Ley Estatal de Procedimiento Administrativo, en las que se advierten, entre otros, los siguientes avances, propios de las tendencias jurídicas contemporáneas:

- a) La organización del tribunal, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa, estructurado en forma biinstancial, establece dos juzgados de primera instancia contencioso administrativa y una sala unitaria.
- b) Por primera vez se regula la existencia de recursos procesales, con una Ley de Enjuiciamiento autónoma, y que es suplida por la Ley de Procedimientos Administrativos.
- c) Se establece el servicio administrativo de carrera, a efecto de reclutar abogados especialistas en materia administrativa.
- d) Es dable destacar la creación de la Coordinación de Defensores de Oficio, lo que redundará en un mejoramiento del servicio a la ciudadanía, cobrando plena vigencia esta noble institución de derecho social, que encuentra su ideario en un profundo sentido humanitario y de defensa de los ciudadanos que no tienen la capacidad económica para contratar los servicios profesionales de un abogado, por encontrarse en una situación de indigencia y marginación, y que, con semejanza a la Procuraduría de Pobres, creada por el ilustre potosino y constituyente de 1857, Ponciano Arriaga de Leija, se instaura en nuestro estado, habiendo otorgado servicios de asesoría profesional.

Con ello se ha logrado una mayor vinculación con los ciudadanos, atento el programa de difusión de la cultura académica a través de talleres de práctica forense administrativa (elaboración de demandas y

- proceso contencioso administrativo); pláticas informativas en medios de comunicación; elaboración de historietas informativas con la sociedad en general. Lo que se ha realizado con la disposición aun fuera del horario de trabajo, de todos los servidores públicos del tribunal.
- e) La implementación de un reglamento interno.
 - f) El procedimiento disciplinario se ventila a través del superior jerárquico.
 - g) Se ha adoptado el Código de Ética de los Impartidores de Justicia.
 - h) Se lleva a cabo la publicación de la revista *Justitia Legalis*, realizada por el personal de este tribunal a través de comisiones especiales, en las cuales se divulgan los lineamientos de conducta administrativa, criterios de interpretación, consideraciones para el mejor desarrollo del derecho administrativo en la entidad, entre otros rubros; y que debido a la obligada austeridad del servicio público, se publica vía internet, y mediante impresión de un reducido tiraje.
 - i) La implementación de visitas cuatrimestralmente a los órganos del tribunal; una vez establecido, se emiten los criterios para mejorar el sistema de impartición de justicia administrativa, lo que a la fecha se ha consolidado a través de sistemas electrónicos para modernizar y eficientar el trabajo.
 - j) La participación en foros académicos y de consulta a nivel nacional, tanto el de reforma del Estado como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como colegios de profesionistas, tanto de la entidad como a nivel nacional, así como la organización de congresos y encuentros de impartidores de justicia, y que en la medida de lo posible se proyectan en dicha revista.
 - k) Se han fortalecido vínculos con los tribunales administrativos del país a través de la Asociación de Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual actualmente es sede; sin soslayar que funge como fundador de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia.
 - l) La realización de convenios de coordinación con escuelas, organismos no gubernamentales, universidades, el Poder Judicial del estado y de la Federación, y organismos constitucionales autónomos para la elaboración de trabajos de difusión, tales como el de la Ley Orgánica del Tribunal y la de Enjuiciamiento comentadas.
 - m) La competencia genérica que le permite conocer de cualquier acto material y formalmente administrativo, lo cual le genera un enorme espectro al tener el gobernado la posibilidad de impugnar los actos de la administración pública estatal o municipal tanto de la organización

centralizada como desconcentrada y descentralizada, e incluso de los fideicomisos públicos; y por excepción, conocer de los actos de un organismo desconcentrado del Poder Legislativo, que son los de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental.¹¹

VII. TENDENCIAS JURÍDICAS CONTEMPORÁNEAS

Podemos distinguir ensanchadas corrientes y tendencias en el vasto campo del contencioso administrativo, exponiendo a continuación las diez que consideramos más notables:

1. Una de las más relevantes es sin duda la internalización de la justicia administrativa, pues dentro de la diversidad de ordenamientos existe una unidad por cuanto a que la resolución de los conflictos planteados ante los tribunales administrativos se deciden; más que por la aplicación de normas formales, es a través de la aplicación de los principios generales del derecho, o en su defecto, por los principios constitucionales, teniendo no solo en nuestro sistema nacional de administración de justicia, sino en la cultura jurídica de Occidente, un acervo de derecho común que nos brinda las extensas orientaciones que conllevan hacia la unidad de dichos principios. Es indiscutible que, para el jurisconsulto no baste el simple conocimiento de una serie de cuerpos legales, que como magistralmente expone R. Stammler,¹² los múltiples artículos que contiene una ley son simples ensayos que tienden a anticipar una solución justa a cierto tipo de problemas, pero de ninguna manera se puede pensar que de tales disposiciones surja la solución apropiada,

¹¹ Artículo 29 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el estado de Querétaro. La Comisión es un organismo constitucional autónomo que se encargará de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública en los términos de esta ley. La comisión gozará de autonomía en su organización y en sus decisiones, contará con el personal necesario para desempeñar sus funciones y con presupuesto suficiente aprobado por la legislatura del estado. El reglamento interior creado y aprobado por la mayoría absoluta de sus integrantes, determinará la estructura orgánica y atribuciones de los servidores públicos de la comisión. En su artículo sexto transitorio señala: “La categoría de organismo constitucional autónomo que establece el Artículo 29 para la Comisión, queda sujeta a que se reforme en su parte conducente la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga y dicha reforma entre en vigor. Mientras tanto, la comisión tendrá el carácter de órgano descentralizado dependiente de la Legislatura del Estado”.

¹² Stammler, R., *Tratado de filosofía del derecho*, trad. de la 2a. ed. alemana por W. Roces, México, Editora Nacional, 1974, p. 17, citado por Azúa Reyes, T. Sergio, *Los principios generales del derecho*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 39.

...pues constantemente las posibilidades que en ellos encontremos darán lugar a reparos y la técnica jurídica en muchas ocasiones se mostrará incapaz de resolver un caso concreto, *ergo*, el orden jurídico renuncia a regular ciertas cuestiones, optando por declinar sus facultades decisorias en el juzgador a quien solamente le señala pautas generales, para que así se resuelva el caso con vistas al anhelo universal de justicia.¹³

Lo anteriormente expuesto trata de una especie de intuición o capacidad de comprensión humana que ve al derecho escrito por detrás de las doctrinas, a las que solo les toca revelarlo en transparencia, campeando la idea de equidad, justicia, finalismo, verdad y sistema de idealidad, y sana crítica al orden jurídico establecido, pues resulta notorio que la gran riqueza de posibilidades en las relaciones humanas nunca podrá ser suficientemente prevista por el legislador. Este conjunto de orientaciones directivas se pueden identificar en un conjunto de principios de igualdad, libertad, seguridad o certeza, bien común y equidad, que son verdades fundamentales, y que han adquirido unidad, supremacía, evidencia y universalidad, con “la feliz circunstancia de que los principios encontrados en el derecho positivo con el método inductivo, resultan ser los mismos que los formulados por las corrientes *jusnaturalistas*”.¹⁴

2. La tendencia a reducir los espacios del poder que no tienen una regulación, y que se traduce en acotar los denominados actos discrecionales, a efecto que el legislador establezca límites cada vez más precisos de la actuación del gobernante, que se convierte en la expansión del derecho para definir límites a los actos políticos, y que doctrinariamente también se han denominado como la lucha contra las inmunidades del poder.

3. Otra corriente es la relativa a reivindicar y defender como un logro constitucional e histórico la independencia de los contenciosos administrativos obteniendo su autonomía plena y el estatuto de inamovilidad que conlleve el respeto a las garantías plenas del juzgador, con la correspondiente carga de incompatibilidades subjetivas para contar con magistrados aptos, probos e imparciales.

4. De singular importancia es la relativa a fracturar el tan limitado principio del interés jurídico, propio de los sistemas jurídicos decimonónicos o paleopositivos, por la ampliación al principio o instituto de la legitimación procesal activa en los denominados derechos difusos o de tercera generación, por tratarse de la protección y tutela de bienes esenciales de la comunidad.

¹³ Azua Reyes, T. Sergio, *op. cit.*, 1998, p. 80.

¹⁴ Jaeger, W., *Aristóteles*, trad. de José Gaos, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 267.

Para comprender la distinción entre el interés jurídico y el tópico que nos ocupa, propio del moderno derecho administrativo, cabe señalar que el primero se refiere al derecho subjetivo público, es decir, al tutelado directamente por la norma, y que afecta la esfera directa de derechos del gobernado; en cambio, el segundo es aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico que, desde un punto de vista más estricto, trata de un concepto técnico y operativo, que se refiere a aquella situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero, y no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no, exigible a otra persona, pero que sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y en su caso, exigir una reparación por perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe interés legítimo cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho; siendo así, este no tiene un derecho subjetivo a exigir determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica porque se trata de un derecho comunitario, que indirectamente, afecta al actor en juicio, y por tanto, se le reconoce legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente, así como para recurrir o actuar como parte material en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés.

Como se puede advertir, el interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el simple; y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo hasta llegar a ocupar, en algunas entidades, carta de ciudadanía.

Es menester señalar que la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria a la administración pública, y que en caso de trasgresión del derecho no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida esta en un sentido amplio.

A través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos; esto es, el derecho de cualquier persona a reclamar cualquier conculcación a la norma jurídica por parte de la autoridad administrativa, aun cuando no exista afectación alguna a su persona, pero tampoco de derechos subjetivos.

Así, podemos destacar las siguientes características, que nos permiten delinear con mayor precisión al interés legítimo:

- a) No se trata de un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, sino que requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce, si prospera la acción, en la obtención de un beneficio jurídico en favor del accionante, entendido este como el sujeto peticionario cuyo derecho ejerce para obtener de los tribunales una sentencia que resuelva el conflicto a favor de sus intereses. Es su derecho impulsar la actividad jurisdiccional; para ello, el que acciona debe expresar su pretensión, y manifestar su petición ante el órgano jurisdiccional, es el derecho de exigir. Toda pretensión tiende a obtener una resolución y se hace valer por medio de la acción.
- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a uno subjetivo, en razón de que no existe potestad de uno frente al otro.
- c) Se advierte que existe una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea al medio ambiente, de índole económica, profesional o cualquiera otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica, pues estaríamos en presencia del interés simple ya referido en el párrafo anterior.
- d) El titular del interés legítimo tiene un beneficio propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en la actuación de los poderes públicos de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio.
- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; es decir, un interés jurídicamente relevante.
- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

5. Otra tendencia del contencioso administrativo lo es la ampliación y fortalecimiento de las medidas cautelares; esto es, que el juzgador tenga facultades amplias para emitir determinaciones provisionales efectivas para la preservación de la materia del litigio, siendo un claro ejemplo de ello la denominada por la doctrina de suspensión dinámica o con efectos restitutorios, que le permite no solamente paralizar el acto, sino en atención a la apariencia del buen derecho, levantar provisoriamente el acto autoritario para no causar mayores daños, así como perjuicios en la esfera jurídica del gobernado.

6. El de mayor equidad en el proceso, a efecto de eliminar lastres, privilegios y prerrogativas de la administración pública, para lograr un mayor

equilibrio entre las partes litigiosas, al ser la equidad una rectificación de ley en la parte que esta es deficiente por su carácter general. Savigny,¹⁵ por ejemplo, menciona que para interpretar y conocer el derecho es necesario poseer un conjunto de principios que se manifiesten en virtud de un hábito prolongado y fundado en bases sólidas, pues constituye un principio rector como la conocida universalmente definición romana de justicia *Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*,¹⁶ no sin soslayar a la *Ética Nicomaquea* de Aristóteles, que inicia su investigación de la finalidad de la vida humana, “con un atrevido esbozo del sistema de los fines”,¹⁷ siendo así que su única forma posible de realización lo es a través de la llamada “justicia legal”, que se encuentra presente como idea, inspiración y finalidad, al ser el principio absoluto del derecho.

Derivado de lo anterior, se puede advertir el señalamiento de plazos improrrogables para la autoridad, o de su acotamiento, así como la institución del principio de suplencia de la deficiencia de los planteamientos de derecho a favor del gobernado, la adopción del principio *pro actione*, que se traduce en la favorable actitud del tribunal para conocer de la controversia planteada. El principio de prevención, que consiste en el caso de error o deficiencia en los planteamientos o requisitos para el ejercicio de la acción, se advierta al gobernado para que los corrija en su beneficio; el principio de privilegiar la informalidad, la mayor oralidad en el proceso, entendida como expedituz en el mismo; el establecimiento de las medidas para mejor proveer y conocer la verdad del caso planteado; el establecimiento del principio de publicidad de las audiencias, así como de la información gubernamental, que no sea reservada o confidencial, y la abolición de la condena al pago de gastos y costas son claros ejemplos del principio referido.

7. La trayectoria que han seguido los contenciosos administrativos al establecer en sus leyes adjetivas un proceso de pretensiones, quiere decir que permite al actor el restablecimiento pleno en el ejercicio de sus derechos a través de la facultad de plena jurisdicción, otorgada al juzgador sin rodeos y como un gran avance con relación a las sentencias de mera anulación.

8. La exigencia de una adecuada, cierta y suficiente motivación en todos los actos administrativos, así como del empleo de la argumentación jurídica en el dictado de los fallos, permite al gobernado una mayor transparencia e imparcialidad.

¹⁵ Savigny, F. von, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Atalaya, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando, *Teoría del derecho*, 2a. ed., Themis, 1998, p. 351.

¹⁶ Petit, E., *Derecho romano*, México, Jus, 1977, p. 19.

¹⁷ Jacger, W., *op. cit.*, p. 267.

9. La solución de los litigios planteados a la luz de la aplicación de los principios constitucionales, bajo la óptica de que trata de un derecho concretizado de la vida cotidiana, siendo el derecho administrativo el instrumento para hacer efectivos esos derechos fundamentales consagrados por la ley cimera, y en muchos casos con mayor agilidad y menos formalismos que los procedimientos contenciosos seguidos ante jueces constitucionales.

10. El cumplimiento operante y real de las sentencias, pues en el caso de los tribunales locales se encuentran investidos del imperio suficiente para obtener su obediencia cabal por parte de las autoridades administrativas condenadas en juicio.

Es palpable que la cristalización de estas trascendentales directrices y tendencias jurídicas contemporáneas requiere de órganos constitucionales dotados de la indispensable autonomía y especialización, y que brinden las garantías elementales procesales y de seguridad jurídica al impartidor de justicia.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES, *La política*, trad. de Patricio Azcarate, México, Austral, 1995.
- AZÚA REYES, T. Sergio, *Los principios generales del derecho*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- JAEGER, W., *Aristóteles*, trad. de José Gaos, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- PETTIT, E., *Derecho romano*, México, Jus, 1977.
- KELSEN, H., *¿Qué es la Justicia?*, México, Fontamara, 1991.
- SAVIGNHY, F. von, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Atalaya.
- STAMMLER, R., *Tratado de filosofía del derecho*, trad. de la 2a. ed. alemana por W. Roces, México, Editora Nacional, 1974.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Teoría del derecho*, 2a. ed., Themis, 1998.

1. Periódicos

“Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro”, *La Sombra de Arteaga*, 19 de diciembre de 1985.

2. *Ponencias y congresos*

LÓPEZ RÍOS, Pedro, “El perfil del servidor público en la justicia administrativa”, *V Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, Querétaro, 21 de junio de 2007, p. 27.

3. *Abreviaturas*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Suprema Corte de Justicia de la Nación

CPEUM
SCJN