

## LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Arsenio DURÁN BECERRA

El estado de derecho nació como respuesta al despotismo y a lo arbitrario en la conducción de los asuntos públicos. Esta expresión, acuñada a principios del siglo XIX, constituye la más acabada expresión de una nueva filosofía política que propugnó la Revolución francesa de fines del siglo XVIII y que se plasmó, tanto en la Constitución de Francia, como en las demás Actas Constitucionales de Occidente.

En todas ellas, en contra del absolutismo feudal, la concepción del hombre como persona y sus derechos fundamentales constituyen el eje, objeto y fin de todas sus instituciones sociales y de gobierno, bien sea conforme a la perspectiva individualista que predominó hasta principios del presente siglo, o bien a la del nuevo orden que contiene declaraciones de índole social, siendo primera la Constitución Federal Mexicana de 1917.

Un régimen de derecho como el postulado por el sistema constitucional de nuestro país, significa que todo hombre permanece libre en la medida en que participa en la creación de las normas jurídicas a las que dará cumplimiento voluntaria o coactivamente; significa por otra parte que los entes públicos, concretamente la federación, las entidades federales y los municipios, deben someterse al derecho por ellos generado y sus poderes ejecutivos, actuar dentro del marco de cometidos y atribuciones que el orden jurídico les conceda, utilizando para tal efecto los procedimientos en él establecidos.

El Estado, como persona moral que es, realiza una diversidad de actos jurídicos y materiales tendiente a la conservación y afirmación de su propia existencia y al logro de los fines que le corresponden, en atención a su naturaleza y a las disposiciones legales.

Esa actividad se realiza en el estado moderno por conducto de tres poderes, siguiendo el pensamiento de Montesquieu, mismo que se expresa en el orden jurídico mexicano, en el numeral 49 de la Constitución General de la República, el cual establece una división funcional del supremo poder de la federación; correspondiendo al órgano jurisdiccional, en términos generales, conocer de cualquier controversia que se suscite con motivo de la aplicación del orden jurídico existente, lo que excluye la posibilidad de que los órganos

legislativo y administrativo realicen tareas de esa naturaleza, sin perjuicio de las consideraciones teóricas relativas a la clasificación formal y material de las actividades estatales.

Partiendo del hecho de que el Estado tiene, entre otros objetivos, la satisfacción del bien público temporal, no podemos pasar por alto que el ejercicio del poder público en no pocas ocasiones genera una afectación a los intereses del particular, los cuales deben repararse a través de mecanismos de autocontrol por parte del órgano que los genera.

Esto es, recursos de carácter administrativo, mismos que en ocasiones son insuficientes para proteger los derechos de los administrados, pues en primera instancia y a través de recursos que llevan distintos nombres, es posible revocar, modificar o confirmar la decisión del órgano administrativo, pero no siempre con la suficiente imparcialidad que permita considerar al propio acto o al del inferior jerárquico como ilegal y dejarlo consecuentemente sin efecto, y más cuando en el seno de la administración los órganos proceden con criterios uniformes o institucionales.

Por esta razón, el órgano legislativo se ha visto en la imperiosa necesidad de establecer un órgano de control jurisdiccional sobre los actos de la administración, considerando el requerimiento de que existan órganos diferentes de ésta o independientes que dentro de las formas tutelares de procedimiento puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada las controversias que se generen entre los particulares y la administración.

No existe, sin embargo, uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deban controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en algunos se encarga dicha actividad a los Tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en otras dicho control pertenece a órganos desvinculados del poder judicial, pero también desvinculados del órgano administrativo a través de una supuesta autonomía que finalmente los hace dependientes de él.

Lo anterior tiene su máxima expresión en los modelos anglosajón o judicialista, donde la impartición de justicia, incluyendo la materia administrativa, está reservada a los tribunales judiciales; mientras que a la luz del sistema francés o administrativista, el principio de la división de poderes impide al poder judicial revisar los actos del poder ejecutivo, por lo que esta facultad se ejerce por tribunales administrativos.

En el caso de nuestro país, por la natural influencia española y estadounidense, hasta finales de 1936 predominó la tradición judicialista, con una sola excepción en los años de 1853 a 1855, en los que existió un órgano jurisdiccional administrativo al amparo de la Ley para el Arreglo de lo Contencio-

so-Administrativo del 25 de mayo de 1853, que creó un Consejo de Estado dentro del marco del Poder Ejecutivo, quedando suprimido este órgano jurisdiccional por Ley del 23 de noviembre de 1855.

El sistema administrativo adquiere carta de naturalización en México con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, por Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, mismo que lo facultó para resolver controversias de carácter fiscal.

Tomando en cuenta que el texto original de la Constitución de 1917 no hacía referencia a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, en diciembre de 1946 se llevó a cabo una primera modificación a la fracción I del artículo 104 de la propia carta fundamental, para contemplar la posibilidad de que se establecieran recursos en contra de sentencias de tribunales administrativos. Más adelante, en octubre de 1967, se realizó una diversa reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, con el propósito de incluir dentro de las facultades del Congreso de la Unión, el establecimiento de Tribunales Administrativos en la Federación y el Distrito Federal. Finalmente dicha potestad se incorporó a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, que se ocupa de las facultades del Congreso de la Unión, en ocasión de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, en vigor desde el 15 de agosto del siguiente año (1988).

Por otro lado, se adecuó el artículo 116 de la norma suprema, que habla de los estados miembros de la Federación, mediante publicación del 17 de marzo de 1987, y que faculta a las legislaturas locales para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en donde se establece que estarán dotados de plena autonomía, pero igualmente pertenecientes o dependientes al Poder Ejecutivo, el cual en todos los casos nombra a los funcionarios.

Quiero destacar que un recurso administrativo implica la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer y corregir los errores que cometa a petición de la parte interesada, y en este sentido la autoridad no interviene como parte de un proceso, sino que únicamente interviene para revisar que haya sido considerado ilegal o inoportuno, por lo cual el recurso concluye con un nuevo acto administrativo, y de ninguna manera como una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional.

Mucho se ha discutido respecto de la justificación de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y se advierte a la consideración de que la administración pública por ser uno de los poderes del Estado no tiene por qué someterse a la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de un poder distinto (Poder Judicial), así como también de que la administración, al tener sus propios órganos de solución de controversias, va-

lore el interés público y algunas otras cuestiones metajurídicas que no podría apreciar “convenientemente” el Poder Judicial.

A la luz de la pretendida justificación de los tribunales de naturaleza administrativa, han surgido diversas instituciones con esta naturaleza.

Por otro lado, el impresionante nacimiento de dichos tribunales, entre los que me permito mencionar a los laborales, agrario, Procuraduría del Consumidor, militares, Fiscal de la Federación, etcétera; mismos que tienen asignadas funciones a través de distintas normas, que en ocasiones constituyen verdaderas trampas procesales y obstáculos para la adecuada protección de los intereses del administrado, ya que más que resolver las controversias que se suscitan, agravan la situación del gobernado, se actualiza la necesidad de un código administrativo para resolver conflictos de dicha naturaleza, siendo competente el Poder Judicial para aplicar dicho ordenamiento, pues la existencia de tribunales administrativos o parajurisdiccionales no se justifica en un sistema, que como el nuestro, posee una adecuada asignación de competencias entre los distintos órganos gubernamentales, ya que la concentración de funciones en el ámbito administrativo propician una extraordinaria ineficacia de los medios de control de legalidad del acto administrativo sin perjuicio de tomar en cuenta otros no menos serios males políticos y sociales.