

6. Las grandes declaraciones morales no son ya instrumentos suficientes para combatir la propagación del racismo y la xenofobia. Los diques más sólidos se construyen luchando contra la desocupación, la marginalización, la degradación de las periferias urbanas, e informando objetivamente a los ciudadanos.

7. La República no se contenta con la pura moral individual, sino que se esfuerza por extenderla a las políticas sociales de solidaridad, de reducción de las desigualdades, de formación de los hombres, sin las cuales el porvenir se transformaría en una selva violenta de intereses privados.

8. El universo de la empresa debe contribuir a la construcción de un mundo más justo y respetuoso del ser humano. Esto no significa un llamamiento a su generosidad, que es incompatible con la realidad de los negocios, sino pretender que en la empresa se vaya hacia un nuevo contrato social y en pos de compromisos inteligentes: menos dirigismo patronal a cambio de una menor rigidez sindical; mayor flexibilidad de las gentes a cambio de mayo-

res deberes de formación, participación y concertación a todos los niveles de la empresa. La nueva frontera de la gestión empresarial se llama responsabilización.

9. Los medios son contrapeso indispensable para el funcionamiento de las democracias. Al mismo tiempo que es necesario que los periodistas se pregunten acerca de los límites justos de la libertad de prensa, es imperativo que la información escrita sea reforzada y su calidad sea mejorada frente al poder creciente de la televisión.

10. Ante el desastre ecológico se impone la responsabilidad de proteger el ambiente. Pero no hay que hacerse ilusiones: para evitar la muerte del planeta de nada sirven las imprecaciones moralistas contra el capitalismo de la técnica. Más bien habrá que acudir a las nuevas tecnologías inteligentes, a la transparencia, a la competencia de los mercados, a un poder más grande de la tecnocracia convertida en virtud.

GABRIELE INVERNIZZI

Traducido de *L'Espresso*, Milán, mayo 16 de 1993.

## Evolución histórica de la jurisdicción administrativa en el Derecho mexicano

### INTRODUCCIÓN

En el análisis de la administración pública podemos advertir que, a la par de los procesos de reforma administrativa, se han creado nuevas instituciones dentro del Derecho Administrativo que se caracterizan, sobre todo en esta última época, por buscar la eficiencia administrativa y la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos.

El enorme fenómeno de crecimiento de la administración pública, al grado de prácticamente confundir el término gobernado con el de administrado, ha repercutido en la ampliación del campo de estudio del Derecho Administrativo, aun con la actual tendencia que se ha seguido tanto en México como en otras partes del mundo, orientada principalmente a la disminución de las actividades desarrolladas por empresas de participación estatal mayoritaria y algunos otros órganos del llamado sector paraestatal.

Sin embargo, el principal punto de discusión existente entre los promotores de la intervención estatal en los diversos ámbitos de la vida social y aquellos que se oponen a ella, se encuentra en el aumento de las actividades de la administración dentro de la esfera jurídica de los

administrados, así como la mayor injerencia de ésta en la conducción del desarrollo de los países. Lo anterior ha traído como consecuencia, por una parte, el "desgaste" de los organismos gubernamentales, lo que a su vez ha ocasionado la disminución de la legitimidad de los regímenes a los ojos de los gobernados, y, por otra, ha puesto en evidencia la ineficiencia del Estado para llevar los destinos del país a buen término, cuando fracasa luego de absorber funciones que no le corresponden y para las cuales no está realmente diseñado.

Lo anterior ha traído como consecuencia la neoliberalización de la actividad estatal, que en México no ha significado otra cosa que la desincorporación y reprivatización de actividades que eran propias del Estado o que siendo de los particulares llegaron a ser de éste.

Es importante recordar en este momento que uno de los presupuestos del Estado de Derecho es que los ciudadanos que de él hacen parte, cuenten con mecanismos tendientes a proteger sus derechos de los actos de la administración, y además que el ordenamiento jurídico establezca los canales para el control de dichos actos.

En ello pues, radica la importancia de la justicia administrativa, y es a la evolu-

ción, formación y desarrollo de esta jurisdicción en el Derecho mexicano que dedicamos esta breve presentación.

#### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

En México, lo tradicional ha sido que los tribunales judiciales ordinarios resuelvan las cuestiones contencioso administrativas.<sup>2</sup>

Históricamente encontramos que en la época colonial, las Audiencias reales de Indias conocían de los reclamos que hacían los particulares de los actos o decretos del virrey o de los gobernantes; y en 1789 se creó la Junta Superior de Hacienda como Corte de apelación especial para resolver aquellos asuntos en los que se vieran involucradas las restas o el erario real.<sup>3</sup>

La Constitución federal de 1824, al referirse a las competencias de la Suprema Corte de Justicia, le otorgó a ésta, en su artículo 137, fracción n, la facultad para «terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por sus agentes».<sup>4</sup> Tradicionalmente se ha considerado el artículo 116 fracción rx del mismo ordenamiento, como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues regulaba, aunque en forma insuficiente, un Consejo de Estado como órgano consultivo del Presidente de la República; la doctrina mexicana, equívocamente en nuestro parecer, ha considerado a este como un Consejo de Estado de tipo francés.<sup>5</sup>

En 1835 se expidieron las Bases Constitucionales de 23 de octubre del mismo año, y su artículo 14 preveía la existencia de una ley para organizar el Tribunal

de Cuentas; una de sus finalidades sería arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.<sup>7</sup>

En desarrollo de dicho precepto, fue expedida la ley de 29 de diciembre de 1936, que introdujo en su artículo 2 fracción III un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado "reclamo", destinado a objetar las resoluciones de las expropiaciones decretadas por el presidente de la República o por los gobernadores de los Estados, «por objeto de general y pública necesidad».<sup>8</sup>

Sin embargo, sólo puede hablarse de un verdadero Contencioso Administrativo hasta 1836, cuando el Congreso en funciones de constituyente expide una nueva ley fundamental, dividida en siete estatutos, razón por la cual a este ordenamiento, de corte centralista, se le conoció también como Constitución de las Siete Leyes.<sup>9</sup> La ley quinta de este estatuto, en su artículo 12, fracción vi, otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer de «las disputas judiciales que se promuevan en relación con los contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno, o llevadas a cabo por su orden expresa, así como de los asuntos contenciosos pertenecientes al patrimonio de que goce la Nación». Esa misma ley hizo reaparecer los Tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial de la República, y las sentencias que éstos proferían eran susceptibles de ser impugnadas en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.<sup>10</sup>

Con base en los artículos 1 y 18 de la ley quinta, se expidió la ley de 20 de enero de 1837, que confirmó la competencia del poder judicial de la República para conocer de los asuntos contencioso-hacendarios y señaló la competencia de las autoridades

encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar la facultad económica coactiva, sin injerir en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces.

En 1843, con una forma de Estado centralista, se expidieron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, que fueron sancionadas por el general Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1843. Al tenor del artículo 115 de estas bases se estableció que subsistirían los Tribunales de Hacienda dentro de la esfera del poder judicial<sup>11</sup> y el artículo 118, fracciones iv y v, atribuyó a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las disputas sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno y las demandas judiciales entre departamentos o entre un departamento y un particular, cuando éstas se redujeren a un juicio meramente contencioso.

En 1847 se restauró el sistema federal y se declaró en vigor la Constitución de 1824, con algunas reformas. Conforme a dicho ordenamiento los Tribunales del poder judicial serían los encargados de conocer el contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaran con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales.<sup>12</sup>

Bajo la presidencia del general Santa Anna en 1853 se elaboraron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, en cuyo artículo 9 se consagraba una vagonación del contencioso administrativo. Se creó un Consejo de Estado que tendría funciones de asesoría y consulta respecto de los diversos ministerios gubernativos, competencia que se buscó ampliar a través de ordenamientos posteriores, en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.<sup>13</sup>

Teodosio Lares es el artífice del primer intento por introducir un Consejo de Estado, este sí de corte francés!<sup>14</sup>; intento que se concretó en una ley de 25 de mayo de 1953, más conocida como la Ley de Lares, que le otorgó a este órgano competencia para conocer de distintas materias<sup>15</sup>, y le dio una organización y procedimiento a la manera de los modernos órganos de jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>16</sup> Fue este uno de los dos Consejos de Estado al estilo francés que registra el siglo XIX para México, el de la Ley Lares y el del Imperio de Maximiliano, que fueron de vida efímera y respecto de los cuales no hay certeza de si llegaron a dictar sentencias. Sin embargo, la vida de este órgano fue corta, así como la de las demás leyes sobre administración de justicia expedidas en 1852, y toda la legislación expedida en el período del general Santa Anna, que fue dejada sin vigor por una disposición de 25 de noviembre de 1855, conocida como la Ley Juárez sobre Administración de Justicia, promulgada con ocasión del triunfo de la Revolución de Ayutla.<sup>17</sup>

El 15 de mayo de 1856 Ignacio Comonfort, en ejercicio de facultades presidenciales, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual en su artículo 98 concedía a los Tribunales del poder judicial el conocimiento de la jurisdicción administrativa, y a la Suprema Corte de Justicia le encomendó «terminar con las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes».

Más adelante, en la Constitución de 1857, con la creación del juicio de amparo, se pensó en este mecanismo como un remedio para controlar la actividad administrativa; se esperaba que el amparo

supliría y rebasara con ventaja el sistema contencioso administrativo de Tribunales Administrativos situados en el poder ejecutivo.

Una vez descartado el modelo francés, surgió entonces otra controversia respecto del procedimiento mediante el cual los Tribunales Federales debían de conocer las controversias administrativas. Una corriente sostenía que, de acuerdo con el artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un Tribunal del poder judicial federal y el medio o vía, el juicio de amparo<sup>18</sup>; la otra corriente, si bien aceptaba que los Tribunales del poder judicial eran los órganos competentes, creía que las controversias administrativas debían ser sustanciadas por otro medio distinto del juicio de amparo<sup>19</sup>.

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, es decir, aquella que sostenía que no era factible tramitar en juicio y con procedimiento ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaran las leyes federales; así mismo, no era dable que el ejecutivo pudiera crear un contencioso administrativo, ya que el poder ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales, y si así lo hiciera estaría violando la Constitución<sup>20</sup>.

En el año de 1864, en la época conocida como el Segundo Imperio, con un decreto de 4 de diciembre del citado año, se creó un Consejo de Estado según el modelo continental europeo, que entre otras atribuciones tenía la de crear un Tribunal de lo contencioso administrativo. El 1 de noviembre de 1865 se expidió la Ley sobre lo Contencioso administrativo que reguló lo relativo a un Tribunal de «jurisdicción retenida»; el artículo 1 de dicha ley prohibió al poder judicial el

conocimiento de las cuestiones administrativas, y el artículo 2 determinó la materia de la jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo<sup>21</sup>.

A partir de la caída del Segundo Imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma consagrada por la Constitución de 1857. La interpretación del artículo 97 fracción I de dicho ordenamiento, otorgó el fundamento constitucional a los Tribunales del poder judicial federal para conocer de las controversias administrativas al aplicar las leyes de amparo de 1861 y 1869<sup>22</sup>.

Sin embargo, consideramos que la figura del amparo nunca pudo suplir la función del contencioso administrativo, ya que éste se asemeja más a un tipo de contencioso objetivo en el que se ataca el acto general, del cual se pretende la anulación, así como la cesación de sus efectos —similar a la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo—, quedando sin acción el que podríamos llamar "contencioso subjetivo", dirigido a los actos u omisiones de la administración que causan un perjuicio, pero en los cuales fundamentalmente se busca el restablecimiento o reparación del derecho o situación jurídica.

La Constitución de 1917 siguió la misma ruta que su antecesora de 1857 y reforzó la institución del amparo. El artículo 104 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción „ al igual que la misma del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa, otorgando así competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil y

criminal que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal<sup>23</sup>, mediante la cual se reglamentaron dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: la primera de ellas, el juicio de amparo; y la segunda, el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia, con lo que se configuró una tercera instancia en el proceso administrativo. Así pues, el recurso de súplica y el juicio de amparo se convirtieron en dos vías paralelas pero diferenciadas: el amparo se consideró entonces como un «proceso administrativo ordinario ante los Tribunales federales» (artículo 130 de la citada ley de amparo) y la súplica como un recurso para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los Tribunales federales<sup>24</sup>.

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, su fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra dicha sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado; sin embargo, la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia en segundo grado<sup>25</sup>.

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el período 1919-1934 permaneció en la esfera competencia del poder judicial federal, pero a su lado subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa.

Así pues, la doctrina y la jurisprudencia mexicana interpretaron que el proceso

administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio, y basada en ello, tanto la ley orgánica del poder judicial federal de 1934 como la de 1936 en su artículo 42 fracción I, señalaron entre la competencia de los juzgados de distrito la de conocer en primera instancia de las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse la legitimidad o subsistencia de actos dictados o procedimientos seguidos por autoridades administrativas.

El 27 de agosto de 1936 se expidió la Ley de Justicia Fiscal<sup>26</sup>, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés e introdujo elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.

Se trataba de un Tribunal situado en la esfera del poder ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal; ya que, según el artículo 18 de la ley en mención, dictaba sus fallos en representación del ejecutivo de la Unión, aunque sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo. Por ello debemos considerarlo como un tribunal administrativo de justicia delegada; y debemos agregar, además, que fue un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

En 1938 se promulgó el Código Fiscal de la Federación<sup>27</sup> que reprodujo básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Federal y no alteró ni la estructura ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Fue sólo hasta 1946 cuando se logró dar fundamento constitucional a los tribu-

nales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, a través de la reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional<sup>28</sup>, y se consiguió establecer que todo Tribunal Administrativo debía ser independiente de los órganos de la administración activa. Con fundamento en dicha reforma, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, que se surtiría ante la Suprema Corte de Justicia.

Luego de haberse creado el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, se empezó a forjar la idea de los tribunales administrativos. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966 en su artículo 1 determinó que el Tribunal tendría el carácter de órgano dotado de plena autonomía, superando así la concepción con que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Federal, que lo consideraba como ya lo dijimos antes, un órgano de "jurisdicción delegada". En 1967<sup>29</sup>, otra reforma modifica el texto de ese artículo 104 y se incluye la base para poder crear en el Distrito Federal un Tribunal Administrativo.

El anteriormente mencionado artículo 104 fracción I fue nuevamente reformado el 28 de octubre de 1968, y en su texto ya se empezó a hablar con toda precisión de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dirimir controversias entre las administraciones federal o distrital y los particulares, señalando que la ley establecería posteriormente su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos.

En esta nueva modificación se acoge constitucionalmente el sistema mixto de justicia introducido en la reforma de 1946<sup>30</sup>; el artículo 104 fue adicionado

con un segundo párrafo en su fracción I, estableciendo allí la base para la creación de tribunales administrativos federales; además conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirmando con ello el «sistema mixto de jurisdicción administrativa» que acabamos de mencionar. Esta reforma del año 68 introdujo también modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y a la Ley de amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

El 26 de enero de 1971 se promulga la ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que cristaliza la reforma constitucional antes mencionada, misma que fue publicada el 17 de marzo siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*. La creación de este Tribunal significó la aparición del primer órgano de jurisdicción administrativa en México con competencia genérica, y al cual se le atribuyó la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. La sentencia protectora del administrado dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la ley de amparo<sup>31</sup>.

En 1978 se expidió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación<sup>32</sup>, cuyo principal propósito fue la desconcentración territorial del Tribunal a través de la creación de Salas Regionales, y en forma paralela al programa de desconcentración administrativa emprendido por gobierno federal de la época, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda<sup>33</sup>.

En 1987<sup>34</sup> se quita del ya mencionado artículo 104 (que forma parte del articulado del capítulo relativo al poder judicial federal) esa base de los tribunales administrativos; y se la traslada a la nueva fracción XXIX-N del artículo 73 constitucional, relativo a las facultades del Congreso de la Unión. En ese mismo año 1987<sup>35</sup> se reformó el artículo 116 de la Constitución, y en la fracción IV se fija el apoyo para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo en los Estados, constitucionalizando así la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades Federativas, ya que con anterioridad a esta reforma habían sido creados los Tribunales de los Estados de Colima, Guanajuato, Tamaulipas, Jalisco, Estado de México y Sinaloa. Así pues, la reforma del texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real, cual era la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, tratando así de articular un sistema nacional de justicia administrativa".

Esta reforma de 1987, sin embargo, minimiza la estatura procesal de los tribunales, reduciendo el proceso de dos instancias a sólo una. Trasladando esa segunda instancia en contra de las sentencias del Tribunal en revisión ante los tribunales colegiados de circuito —pertenecentes éstos a la jurisdicción ordinaria—, cuando es la autoridad la parte inconforme, y con el juicio de amparo si la inconformidad provenía de los particulares.

El artículo 104 es objeto de otra reforma que le adiciona la fracción I-B, en la cual se asigna a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo

a que se refiere la fracción XXIX-U del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes. La revisión de dichas sentencias se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados no es susceptible de ulterior recurso, es decir, se constituyen en cosa juzgada formal y material. En 1988 se modificaron la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

#### LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS FRENTE AL CONTROL CONSTITUCIONAL

En el sistema mexicano, el único órgano con capacidad para decidir sobre la constitucionalidad de la totalidad de las normas del ordenamiento jurídico es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene dentro de sus atribuciones ni el control de la constitucionalidad de las leyes, ni la interpretación directa del texto constitucional cuando se encuentre estudiando la nulidad de un acto administrativo que ha sido puesto a su consideración, de tal manera que en sus sentencias no puede declarar la nulidad de un acto administrativo por encontrarlo contrario a la Constitución, pero sí podrá hacerlo si éste es contrario a la ley.

Desde cuando fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación se invocó en el procedimiento seguido ante él la

inconstitucionalidad de las leyes aplicadas por los organismos administrativos como una causal de nulidad de los actos impugnados. Se discutía entonces si el Tribunal podía dictar fallos de nulidad fundándose en la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas. Luego de diferentes pronunciamientos contradictorios, el pleno del citado Tribunal intervino con objeto de dar uniformidad a la jurisprudencia, sobre la presunta facultad del Tribunal para dictar sentencias de anulación por inconstitucionalidad de la ley, triunfando la tesis que no consideraba ello posible.

Dada la incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para realizar funciones de control constitucional respecto de los actos administrativos inconstitucionales, la impugnación de los mismos sólo puede ser intentada a través del juicio de amparo bi-instancial o ante los jueces de distrito (artículo 114 fracción I de la ley de amparo).

Así pues, como se deduce de lo anterior, en México se optó por un sistema de control concentrado de la constitucionalidad, para prevenir los posibles conflictos que pueden suscitarse cuando diferentes órganos se ocupan de esta tarea; se dejó entonces el monopolio de esta labor a la Suprema Corte de Justicia, por considerar que de esta forma no se presentarán contradicciones en la actividad de interpretación de la Constitución.

Así las cosas, el Tribunal Fiscal de la Federación y los demás órganos que controlan la actividad de la administración son meros controladores de la legalidad, mas no de la constitucionalidad, presentándose la situación de que si un particular se ve afectado por un acto de la administración que es ilegal y a la vez es violatorio de la Constitución, no encontrará en la jurisdicción contencioso admi-

nistrativa ninguna vía para proteger sus derechos frente a dichos actos.

Lo anterior, trae como consecuencia que el ciudadano mexicano afectado con un acto de la administración que sea violatorio de la Constitución, aunque no directamente de la ley, deba procurar la protección de sus derechos a través del amparo y no ante la jurisdicción administrativa a través de una acción típica del contencioso administrativo<sup>37</sup>, que sería en nuestro parecer el camino ideal para solucionar este tipo de conflictos, ya que si bien en la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Circuito existen salas especializadas para conocer de estos amparos, dichas corporaciones pertenecen a la llamada jurisdicción ordinaria, y no a la contencioso-administrativa, desdibujándose la especialidad de la jurisdicción.

Es importante recalcar en este punto que la realidad mexicana ha hecho ver que el amparo no puede subsumir todos los medios de defensa de los particulares frente al poder público, y que es necesario delimitar y precisar ésta y otras instituciones procesales de protección<sup>38</sup>.

Como lo mencionábamos en el acápite dedicado a la ubicación histórica de los tribunales administrativos, al momento de creación del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley de Justicia Federal de 1936 declaró en su artículo 1 que dicho órgano dictaría sus fallos en representación del ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de cualquier autoridad administrativa; con ello, se creaba un típico tribunal de justicia delegada, que dictaba sus resoluciones en nombre del presidente de la República, es decir, formalmente se encontraba enclavado en la esfera del poder ejecutivo, aunque se decía contaba con plena autonomía para dictar sus fallos, por no depender de ninguna autori-

dad administrativa. La vigente legislación fiscal ya no menciona que las sentencias del Tribunal se dicten en nombre del presidente de la República, con lo cual se quitó el fundamento legal que hacía pensar que el Tribunal Fiscal de la Federación era parte del poder ejecutivo.

Para algunos tratadistas como Fix-Zamudio, lo verdaderamente importante de los tribunales es que sean autónomos, es decir, que puedan decidir en forma imparcial y *supra partes*, restándole importancia al hecho de que «se encuentre dentro o fuera de la esfera de la propia administración y que pertenezca o no al departamento judicial»<sup>39</sup>.

De conformidad con la anterior posición debemos reflexionar entonces sobre aquellos aspectos que garantizan la independencia, autonomía, eficacia y dignidad de los tribunales administrativos. Dichas garantías son: el sistema de designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los magistrados administrativos<sup>40</sup>:

En cuanto al primer aspecto, es decir, el sistema de designación, los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, son nombrados por el presidente de la República para períodos de 6 años con la aprobación del Senado y en sus recesos, por una comisión permanente del Congreso de la Unión.

En cuanto a su estabilidad, si al término de su período el magistrado es nuevamente designado mediante el mismo sistema, sólo podrá ser removido en los casos y mediante el procedimiento para los jueces y magistrados "inamovibles" del poder judicial de la Federación que prevé la Constitución. Lo anterior significa que una vez reelectos, ya no tendrán un período sino que su permanencia se torna vitalicia.

Pasando al aspecto de su remuneración, ésta se encuentra equiparada con la de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, lo cual indica que recibirán iguales emolumentos, y que éstos no pueden ser disminuidos durante el ejercicio de su cargo, conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción v numeral 4 de la Constitución.

Finalmente, en el punto de la responsabilidad, los magistrados son responsables por sus opiniones en las sentencias, cuando éstas sean contrarias a la jurisprudencia, ya que en este caso deberán rendir un informe a la Suprema Corte de Justicia, exponiendo las razones de su posición, y si persisten en ella y la jurisprudencia no es cambiada, se les impondrá una sanción administrativa (artículos 259-262 del Código Fiscal de la Federación). Así mismo, les es aplicable el artículo 111 constitucional, que consagra la facultad del presidente de la República de solicitar a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, previa audiencia privada del magistrado con el presidente, para que éste pueda apreciar "en conciencia" la justificación de su solicitud; y si tanto esa cámara como posteriormente la de senadores declaran por mayoría de votos justificada la petición, el magistrado quedará destituido de su cargo.

Ahora bien, aunque con lo anterior se pueda adoptar la postura de que estos tribunales no pertenecen al poder ejecutivo, sí debe recalcar que pertenecen a un sistema particular de justicia administrativa en el que sus resoluciones son revisadas por el poder judicial federal, es decir, no son tribunales decisorios de última instancia, sino que sus decisiones llegan a una Corte de jerarquía superior dentro de la estructura del poder judicial federal. Sién-

doles además obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y la de los tribunales colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Así pues, en el ordenamiento mexicano no encontramos una jurisdicción administrativa autónoma, perteneciente claramente al poder judicial, con una jerarquía de órganos y procedimientos que integre la gran parte de los litigios entre el Estado y los particulares, y que además cuente con la facultad de dictar sentencias de nulidad, apoyado en normas de carácter constitucional.

Por el contrario, la llamada justicia administrativa mexicana implica tribunales administrativos que, desde el punto de vista normativo, cuentan con "plena autonomía", pero que no conocen de todo el campo administrativo, ya que la mayor parte de las materias son competencia de la jurisdicción ordinaria, además de que las resoluciones expedidas por los tribunales administrativos pueden ser impugnadas ante los tribunales judiciales ordinarios".

Debemos aclarar sin embargo, que si bien en México la jurisdicción de lo contencioso administrativo no es competente para conocer de todos los litigios en que el Estado sea parte, paralela a ella encontramos la jurisdicción administrativa federal, e incluso la civil de la Federación, además de los diferentes órganos que a nivel de las entidades federativas tienen competencia para conocer de dichos conflictos.

NORMA CONSTANZA OSPINA MOSQUERA  
Abogada  
Universidad Externado de Colombia.

1. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*. Madrid: Taurus, 1972, pp. 88 y ss.

2. HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, "Introducción al proceso tributario en el derecho mexicano". En: *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo xx. Homenaje a Enrique Sayagués Laso*. Madrid: Instituto de Estudios Locales, 1969, pp. 77-78.

3. ALFONSO NAVA NEGRETE, "Panorama de la reforma Procesal Administrativa Local". En: *Estudios en memoria de Nieto Alcalá Zamora y Castillo*, pp. 224-229.

4. FIX-ZAMUDIO, *Op. Cit.*, p. 77.

5. FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*, México: Porrúa, 1987, pp. 88y 185.

6. ANTONIO CARRILLO FLÓREZ, *La justicia federal y la administración pública*. México: Porrúa, 1972, pp. 172; y también DOLORES HEDUAN VIRUES, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*. México: Asociación Nacional de Abogados, 1971, p. 29.

7. GONZALO ARMIENTA CALDERÓN, *El proceso tributario en el Derecho mexicano*. México: Textos Universitarios, 1977, p. 60.

8. FIX-ZAMUDIO, *Op. CU.*, p. 79.

9. Consideramos que por sus características, en estricto sentido, no puede tenerse este estatuto como una Constitución, sino apenas como un simple conjunto de Leyes Fundamentales.

10. FELIPE TENA RAMÍREZ, *Op. Cit.*, p. 202.

11. Josa MIGUEL QUINTANA, "Reseña histórica del contencioso fiscal en México". *JUS*, N° 56 tomo X (México, marzo de 1943), p. 204.

12. ALFONSO NAVA NEGRETE, *Derecho Procesal Administrativo*. México: Porrúa, 1959, p. 65.

13. *Ibid.*, p. 276; también DOLORES HEDUAN VIRUES, *Op. CU.*, p. 31.

14. GUILLERMO MARGADANT, *Introducción a la historia del Derecho Mexicano*. México: UNAM, 1971.

15. Entre ellas, los conflictos que se suscitaran en el desarrollo de obras públicas, resarcimiento por daños en la realización de los trabajos públicos, ajustes públicos, remates, adjudicaciones e indemnización del gobierno por incumplimiento; conocía además de las demandas del Erario contra los administradores y de éstos entre sí cuando estuviera interesado el Fisco, de la contabilidad de las oficinas, de la recaudación, pago y liquidación de contribuciones, del reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, réditos; intereses e indemnizaciones, asignación, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubi-

laciones y retiros, cuestiones de policía, comercio, agricultura e industria, talleres insalubres o peligrosos, desecación de pantanos, reparación de daños en caminos, canales, ferrocaminos y peajes para conservación, designación del precio a objetos de primera necesidad, diques y limpia de canales y acequias, medidas para la provisión en los lugares en que expendían objetos de primera necesidad, patentes y privilegios, ejercicio de profesiones e industrias, concesiones; así como la competencia de la autoridad, modificación de tarifas, violación de derechos en las autorizaciones o concesiones, cuestiones sobre aplicación de bienes de los ayuntamientos y establecimientos públicos, concesión de grados, suspensión y destitución de empleados e imposición de penas disciplinarias.

16. Esta ley de Lares creó dentro del Consejo de Estado una sección de lo contencioso administrativo compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República (artículo 4). Así mismo separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer de las cuestiones contenciosas administrativas. El procedimiento se encontraba en el capítulo II de la ley y se componía de tres fases, la primera de ellas denominada "voluntaria" (artículo 27) donde se presentaba una memoria expresando allí el objeto de la reclamación.

En las siguientes fases se establecía un traslado al procurador, una etapa probatoria, y un término para alegatos de conclusión (artículo 20), presentados los cuales se dictaba una resolución motivada de la sección que para que fuese ejecutable era necesario que estuviera conforme tanto de las partes como de los ministros "magistrados" (artículo 21). En cuanto a los recursos que se podían interponer en este procedimiento, uno era el de apelación, que era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya decisión era definitiva y se ejecutaba sin recursos (artículos 22-25); además existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad, que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas (artículo 41).

17. HUMBERTO BRICEÑO SIERRA, "Competencia de los Tribunales Administrativos". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 4° número extraordinario (México, 1971), pp. 79-80.

18. JACINTO PALLARES, *El poder judicial*. México: Imprenta de Nabor Chávez, 1874, pp. 13, 15 y 169.

19. JOSÉ ALGARA, "Historia de lo contencioso-administrativo", *Revista de Legislación y Jurisprudencia* (México, agosto-diciembre de 1889), pp. 187-189.

20. Esta posición se conoció como la Tesis Vallarta, expuesta por Ignacio Luis Vallarta, presidente de la Suprema Corte de Justicia, sostenida en los negocios llevados a conocimiento de la corporación entre 1878 y 1879 y se pueden consultar en los *Votos del ciudadano Vallarta*, publicados por la Imprenta de Francisco Díaz de León, en 1879, pp. 376-383. *Cfr.* "Amparo pedido contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa de la concesión de un ferrocarril".

21. FIX-ZAMUDIO, *Op. CU.*, p. 86; y ARMIENTA CALDERÓN, *Op. Cit.*, pp. 73-74.

22. HUMBERTO BRICEÑO SIERRA, "Competencia de los tribunales administrativos". *Jurídica*, N° 10 (México, 1972), p. 111.

23. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de octubre de 1917.

24. El recurso de súplica desapareció al ser suprimido el artículo 104 constitucional por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 18 de enero de 1934.

25. FIX-ZAMUDIO, *Op. CU.*, p. 82.

26. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de 31 de agosto de 1936.

27. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 1938, y entró en vigor el 1 de enero de 1939.

28. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de diciembre de 1946 y puesta en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

29. *Diario Oficial de la Federación*, del 25 de octubre de 1967.

30. *Diario Oficial de la Federación*, de diciembre 30 de 1946.

31. FIX-ZAMUDIO, *Op. CU.*, p. 85.

32. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 2 de febrero de 1978.

33. Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia por medio de las salas regionales, para cuya instalación se dividió el país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región excepto la metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las salas en la antigua Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y conocen desde el 2 de febrero de 1978 por razón del territorio,

de los juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción. Cfr. Joss Luis VÁSQUEZ ALFARO, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*. México: UNAM, 1991, p. 151.

34. *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de agosto de 1987.

35. *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de marzo de 1987.

36. GONZALO ARMIENTA CALDERÓN, *La reforma judicial y los tribunales administrativos: las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*. México: Porrúa, 1987, pp. 833-835.

37. Lo anterior en razón a que en principio el Tribunal Fiscal de la Federación sólo puede conocer pretensiones procesales administrativas, si previamente ha existido una actuación que puede calificarse de administrativa que se supone infringe el ordenamiento jurídico, pero sólo cuando se ha producido en lesión de los derechos o intereses legítimos del demandante. En la actualidad, el Tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra cualquiera resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento, salvo las materias excluidas por el Código Fiscal de la Federación, y siempre que se alegue ilegalidad, la cual puede ser por incompetencia de la autoridad, incumplimiento u omisión del procedimiento, violación de la ley, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar en los actos discrecionales; y la falta de contestación a petición del particular dentro de los quince días, si los reglamentos no fijan otro plazo, o si la naturaleza del asunto no requiere otro diferente. La segunda competencia es atender las quejas que se presentan por incumplimiento de las sentencias que dicte el mismo, consistente en que el juzgador tenga la potestad para lograr que la autoridad vencida en juicio cumpla puntualmente con su pronunciamiento. Y la tercera competencia es para conocer de los recursos de reclamación conforme la ley. Entonces, tenemos que el Tribunal puede estudiar la discrecionalidad y a él se puede acudir en queja como recurso indirecto u oblicuo, para la ejecución de la sentencia por él mismo dictada. Sin embargo, estos dos puntos son una competencia muy restringida en comparación con la que asignaba al Tribunal la ley de Lares por ejemplo; y mientras no se pueda ocupar del contencioso sub-

jetivo es decir, que otorgue acciones para lograr la indemnización o reparación del daño contractual o extracontractual, y declarar la nulidad de los actos por violación directa de la Constitución será muy poca la relevancia que va a tener.

38. JORGE CARPIZO, *Estudios constitucionales*. México: UNAM, 1983, p. 187.

39. Fx-ZAMUDIO, pp. 100-101.

40. *ibid.*, pp. 122-123.

41. Debemos precisar, en este punto, que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra limitada a los siguientes aspectos: La Sala Superior, creada por la Ley Orgánica de 1977 ha absorbido las funciones administrativas y jurisdiccionales que en la ley de 1967 correspondían al Pleno, fijando su competencia en los siguientes puntos: 1) Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación. 2) Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación. Hasta antes de la reforma, la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal era competente para «conocer de los recursos interpuestos en contra de las salas regionales que concedan las leyes». Sin embargo, a la Sala Superior, en lugar de decidir en segunda instancia de los asuntos resueltos por las salas regionales, se le atribuye la facultad de atracción para juzgar aquellos casos que, por sus características especiales, así lo ameriten, facultad que puede ser ejercitada de oficio o a petición debidamente fundada de la sala regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 3) Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de los proyectos formulados por otros magistrados dentro de los plazos legales. 4) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y nombrar al que deberá sustituirlos. 5) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales. 6) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

Así mismo, las salas regionales han asumido la competencia que anteriormente tenían las siete salas contempladas en la ley orgánica de 1966. El artículo 23 de la ley orgánica vigente, únicamen-

te repite el contenido del artículo 22 de la ley de 1966, sin considerar las modificaciones de carácter legislativo ocurridas durante el período de vigencia de la antigua. Podemos dividir la competencia de las salas regionales en dos grandes sectores: 1) El de anulación, que comprende dos tipos de conflictos: a) Los relativos a la anulación de los actos y resoluciones en materia fiscal; ante las salas regionales pueden ser combatidas las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por organismos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, los que nieguen la devolución de un ingreso fiscal percibido por el erario federal en forma indebida, las que impugnan multas por infracciones a las normas administrativas federales, así como aquellas que causen un agravio en materia fiscal distinto de los antes mencionados. b) Los derivados de las prestaciones económicas que conceden las instituciones de seguridad social en favor de los empleados civiles y militares, conocidas como "parafiscales"; los conflictos cuya materia cons-

tituye una prestación de seguridad social, como son pensiones y otro tipo de beneficios que conceden las leyes en provecho de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios, pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. 2) El de plena jurisdicción que comprende: a) Las controversias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias federales. La ley señala que debe tratarse de contratos celebrados por la administración pública centralizada, quedando excluidos los contratos celebrados por los órganos de la administración pública calificada como "paraestatal". b) Las que constituyen responsabilidad contra funcionarios y empleados de la federación por actos no constitutivos de delitos. e) Las relativas a fianzas constituidas en beneficio de las autoridades públicas. d) Las controversias sobre reclamaciones de reparación patrimonial directa contra el Estado por actos y omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos.