

de muchos otros conculcaban que en el campo del Derecho Público se manifestan impulsando su evolución.

Reconocemos que el tiempo jurisdiccional en que hemos vivido se antoja, además de sumamente, ya peligroso, y las crisis que se van formando a cada paso, conllevan las lógicas problemáticas.

### PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN<sup>1</sup>

Ricardo J. SEPÚLVEDA IGUÍÑIZ

*De todos los males que ha de soportar el hombre en su paso por la Tierra, quizás no exista ninguno peor que la Administración Pública.*

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ<sup>2</sup>

SUMARIO: 1. Planteamiento general. 2. La Justicia Administrativa. 3. El Procedimiento Administrativo. 4. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 5. Devenir del Contencioso Administrativo: Código Lares, Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, Juicio de Amparo o Juicio de Nulidad. 6. El Tribunal Fiscal de la Federación. 7. El Tribunal Federal Administrativo. 8. Conclusiones.

#### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

"No existe para un Estado que quiere ser considerado como fuerte e inquebrantable en el exterior, bien más digno de conservación y de estima que el sentimiento del Derecho en la Nación", así podrían resumirse las motivaciones que yacen en el fondo de este esfuerzo por plasmar en papel, lo que podría llamarse un paso más en la "lucha por el Derecho", en palabras del mismo autor, ya clásico en la literatura jurídica, R. Von Ihering. Es nuestro objetivo sumarnos al intento

<sup>1</sup> Hacemos mención y agradecemos la notable, valiosa y cercana colaboración de Alejandra Fernández Cortés y Luz María Cárdenas Arenas, en la elaboración de este artículo. Con el mismo objetivo y en base a la investigación realizada se presentó una ponencia en el Instituto Nacional de Administración Pública, incluyendo la propuesta de establecer un Tribunal Federal Administrativo.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Administración Pública y Libertad*, UNAM. México, 1971, p. 32.

de muchos otros conciudadanos que en el campo del Derecho Público se mantienen impulsando su evolución.

Reconozcamos que el rezago juspublicista en que hemos vivido resultaba, además de anacrónico, ya peligroso, y los cambios que se van llevando a cabo, casi a trompicones, conllevan los lógicos problemas de ajuste y aplicación. Sin embargo en el campo del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo se gestan los cimientos verdaderamente profundos del Estado de Derecho. Son, en palabras de don Manuel Herrera y Lasso, *nerva et ossa* del Estado.

Uno de estos pasos debe ser el dotar al tribunal federal administrativo de la estructura y la competencia que le corresponde según su naturaleza. Hace ya varios años, otro de los grandes del Derecho Público, redactó las siguientes palabras: "Sigo pensando (...) que en México debería existir un tribunal federal de lo contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública, y no veo que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones".<sup>3</sup> Fue don Antonio Carrillo Flores un ferviente creyente en la factibilidad de este proyecto y en su necesaria instauración en nuestro Derecho. Nosotros retomamos esta aspiración y, en un contexto histórico, social, político y jurídico completamente diferente, presentamos la justificación final de esta reforma y su posible mecanismo de implantación.

Parte de estas diferencias de contexto provienen precisamente de la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1994),<sup>4</sup> que viene a representar un paso verdadero y sólido respecto a la unificación del Derecho Administrativo, y a la erradicación de aquella pulverización de disposiciones que tan dañina resultó para la legalidad en la actuación de las autoridades administrativas. No obstante es necesario confesar que falta trecho por recorrer y algunos puntos importantes, como son la aplicación incondicional, sin excepciones, de esta ley en todas las materias y no de manera supletoria, son apremiantes. En alguno de los apartados de este resumido ensayo tendremos oportunidad de hacer alguna apostilla acerca de esta ley.

<sup>3</sup> Antonio CARRILLO FLORES, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987, p. 98.

<sup>4</sup> La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994.

La proliferación de medios de control a la autoridad no puede pasarnos desapercibida, en unos cuantos años se ha reformado la Constitución para recoger en su texto figuras como la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Federal Electoral, los diversos tribunales especializados, la acción de inconstitucionalidad, figuras que pretenden crear un verdadero estado de Derecho, fundado en instituciones y no en personas. La final adaptación de estas figuras —aún en proceso de maduración— está por probarse, pero aún así se mantiene vigente su propósito y su razón de ser: restablecer un Estado de Derecho enfermo, gravemente enfermo, que requiere de acciones enérgicas y valientes. Evidentemente la estabilidad política, y por ende la seguridad pública debe buscarse en estas instituciones jurídicas permanentes, y no en situaciones de equilibrio político pasajero y efímero, que no respeta criterios de igualdad y de justicia.<sup>5</sup>

Las recientes reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que se amplía su competencia para conocer, entre otras innovaciones, de las resoluciones dictadas en los recursos de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, significa parte de nuestra propuesta, sin embargo, aún hay que ir a más. Ya lo advertiremos en su oportunidad, pero la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no se aplica a todas las materias, y por lo tanto en éstas no existe un medio de control por un órgano judicial adecuado para ejercer éste sobre las autoridades que aplican las leyes. Nos parece un problema de considerables dimensiones, que reclama ir a más y no dejar fuera ninguna materia, y por supuesto no circunscribir su competencia a conocer exclusivamente de los créditos fiscales.

No queremos dejar de mencionar, aunque no se encuadre dentro de los aspectos del presente trabajo, la imperiosa necesidad de establecer omnímodamente la responsabilidad civil del Estado. No es legítimo hablar de un Estado de Derecho si no hay esta salvaguarda por medio de un órgano judicial. Las reformas habidas al artículo 1927 del Código Civil en materia federal, no son de ningún modo suficientes.

<sup>5</sup> Queremos hacer eco al peligro señalado por algunos tratadistas y por algunos funcionarios públicos, de debilitar al órgano judicial federal, en su labor de control de la constitucionalidad y de la legalidad, a través del establecimiento indiscriminado de tribunales especiales: tribunales, electorales, agrarios, administrativos, de derechos humanos, laborales, etcétera. La solución que se ha planteado para evitar este inconveniente es vincular estos tribunales, jerárquica y administrativamente, al Órgano Judicial Federal, incluyendo el régimen de nombramiento.

La tendencia actual en el Derecho Público ha sido la de *reducir la omnipotencia de la Administración a límites jurídicos y concretar la esfera de acción libre e incontrovertible que a ella se le reconoce, robusteciendo así las garantías ciudadanas solemnemente proclamadas en la Constitución, aunque no siempre respetadas por los órganos activos del Poder Público.*<sup>6</sup>

Una vez mencionado lo anterior podemos desprender la siguiente conclusión: el problema más importante que ha enfrentado el Derecho Administrativo ha sido el estructurar en la legislación positiva, un sistema de garantías que hagan efectivo el principio de sumisión de la Administración Pública al Derecho. En apoyo a esta misma idea, el tratadista Manuel J. Argañarás afirma que sólo en cuanto que la Administración Pública ajuste su actividad a una norma y respete el ámbito propio de los administrados podrá cumplir debidamente sus propósitos, y otorgar a su vez suficientes medios que garanticen la acción pública administrativa.<sup>7</sup>

Como se señalará a lo largo del presente trabajo, la justicia administrativa mexicana ha realizado un gran avance en los últimos años, en especial en aquellos mecanismos preventivos de conflictos entre la Administración Pública y los particulares, con lo cual resulta fortalecida la idea de que también la Administración Pública puede impartir esa justicia.<sup>8</sup>

Una vez hechas las anteriores consideraciones, estamos en posibilidad de entrar al análisis de los basamentos que nos son necesarios para llegar a la propuesta de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la luz de las recientes reformas a su Ley Orgánica. Primeramente retomaremos las herramientas conceptuales necesarias, a saber, el concepto de justicia administrativa, sus relaciones y diferencias con el procedimiento administrativo, pues están involucradas en la intervención de cualquier tribunal administrativo. Después haremos una incisión para tratar sobre la regulación de estas materias en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo creemos necesario hacer un somero repaso de la evolución que ha tenido el con-

<sup>6</sup> MARTÍN-RETORTILIO, Cirilo, *Nuevas Notas sobre lo Contencioso Administrativo*, Ed. Aguilar, Madrid, 1951, p. 3.

<sup>7</sup> ARGANARAS, Manuel, citado por SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 14 ed. t. II, México, 1988, p. 656.

<sup>8</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sus expectativas y secuelas", en *Los Grandes Problemas Jurídicos*, Ed. Porrúa, México, 1995.

tencioso administrativo en nuestro Derecho. Finalmente, concluiremos con las modificaciones legislativas que, desde nuestra atalaya, resultan convenientes.

## 2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Desde mediados del siglo pasado, en 1838, don Francisco A. Siruela calificó a la Justicia Administrativa como *la perfección y complemento indispensable de la acción administrativa.*<sup>9</sup>

Mucho se ha trabajado, desde la doctrina y desde los foros de Derecho, por desarrollar un concepto nítido de lo que es la justicia administrativa, y aunque el avance es notable y digno de reconocimiento, aún quedan campos de análisis y de investigación inabarcados, especialmente para encontrar todas las vertientes que componen este concepto de la Justicia Administrativa.

El maestro Héctor Fix Zamudio define la Justicia Administrativa como *el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.*<sup>10</sup> Asimismo, continúa diciendo el mismo autor, dicha justicia comprende *leyes de procedimiento administrativo, recursos internos, el Ombudsman, el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de informática, así como cualquier otro tipo de control sobre las autoridades administrativas.*<sup>11</sup> Por último, concluye señalando que el único instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para la debida protección jurídica de los administrados es precisamente la jurisdicción administrativa.

De lo anterior podemos colegir que la Justicia Administrativa no comprende solamente el estudio de un determinado sistema de justicia o el de algunos medios jurídicos de defensa de los derechos de los individuos en contra de la autoridad administrativa, así como tampoco se constriñe a aquellos actos de los procesos judiciales en donde la Administración actúe como parte. De igual forma, resulta imposible conceptualmente identificarla con los recursos administrativos que se

<sup>9</sup> Autor citado por MARTÍN-RETORTILIO, Cirilo, *ob. cit.*, p. 6.

<sup>10</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, p. 53, citado por SERRA ROJAS, *ob. cit.*, p. 627.

<sup>11</sup> *Idem.*

pueden hacer valer frente a la Administración o con el procedimiento contencioso administrativo. La Justicia Administrativa es tan basta como la misma *función administrativa*. Sobre este particular, algunos autores señalan ciertas diferencias entre las diversas formas de control administrativo. La principal versa sobre el contencioso administrativo. Fiorini define el contencioso administrativo como *la forma particular de un sistema que integra un capítulo de la Justicia Administrativa*.<sup>12</sup> Por su parte Antonio Carrillo Flores<sup>13</sup> señala lo contrario. En primer término afirma que el contencioso administrativo es más amplio que la Justicia Administrativa; y en segundo lugar que en el contencioso administrativo debe existir un conflicto de intereses que se cause por un acto de la Administración Pública, tanto en su actividad que realiza como tal, como en la que realiza fuera de ella.

Como se puede advertir no hay entre los autores consenso sobre lo que es y lo que abarca la Justicia Administrativa. Nosotros, siguiendo la opinión de Fiorini consideramos que *la justicia administrativa comprende la actividad realizada en la administración y fuera de ésta, para asegurar la legalidad y los derechos de los administrados*.<sup>14</sup> Y que como objeto material la Justicia Administrativa se aplica exclusivamente sobre *normas administrativas y conductas administrativas*.<sup>15</sup>

El objetivo final que persigue la Justicia Administrativa es ceñir los órganos y sus actos, fundamentalmente, a la ley, aunque en un sentido amplio habría que abarcar a los principios administrativos no inscritos en ley. Estos medios de control son la salvaguardia del Estado de Derecho y son la materialización de la Justicia Administrativa.

Estos medios de control son definidos en Doctrina como *los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio pueden obligar a los órganos del poder ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico, en asuntos que les afectan*.<sup>16</sup>

La fiscalización de los actos de la Administración se organizan en tres clases de sistemas: los políticos o controles legislativos, los con-

<sup>12</sup> FIORINI, Bartolomé A., *Manual de Derecho Administrativo*, segunda parte, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1966, p. 997.

<sup>13</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública*, Ed. Porrúa, 1939, citado por SERRA ROJAS, Andrés, *ob. cit.*, p. 656.

<sup>14</sup> FIORINI, Bartolomé A., *ob. cit.*, p. 997.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 996.

<sup>16</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Harla, México, 1991, p. 400.

troles judiciales, y por último, los controles administrativos o los auto-controles.

Por la importancia de los mismos y para evitar confusiones de naturaleza se procederá a realizar una breve ponderación sobre cada uno de estos tipos:

#### a) Control político o legislativo

Para algunos autores<sup>17</sup> este control se traduce en la práctica en el derecho de petición que tienen los administrados, por el cual desde su particular punto de vista, cuentan con poca eficacia al estar los Parlamentos guiados por los intereses de los partidos políticos en el poder. De igual forma, su tarea primordial es la de legislar, por lo tanto al ser ésta tan compleja y exhausta, no le permite el cumplir en todo tiempo las funciones censoras que la Administración debería tener.

El algunos otros países como los escandinavos este control se ve representado a través de la figura del *ombudsman*.<sup>18</sup> Dicha figura es elegida al principio de cada legislatura por el Parlamento para que conozca de las quejas interpuestas por los gobernados contra los actos gubernativos de la administración. No es una jurisdicción propiamente dicha, sin embargo, cuenta efectivamente con las más amplias potestades para realizar acciones frente a las irregularidades administrativas que los administrados les hagan llegar. Es un *organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales, con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de los gobernados, consagrados constitucionalmente, respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto*.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho Administrativo*, 9a. ed., t. III, EISA, 1968, Madrid, p. 529.

<sup>18</sup> Su nacimiento se originó por primera vez en la Ley Constitucional sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809 (sustituida por la actual Constitución del año 1974), y habiéndose adoptado más tarde esta figura a los países de Finlandia, Constitución de 1919, Noruega (1952) y Dinamarca (1953).

<sup>19</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, "Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario", en el artículo de FIX ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, p. 155, 1992.

Dentro de este mismo género se encuentran los medios de control que para algunos autores como Carlos F. Almada,<sup>20</sup> significan el verdadero control por parte del poder central sobre el gobernador, los cuales serían: los partidos políticos, los senadores y diputados federales, el llamado dominio de su futuro político. El primero de éstos, señala el mismo autor, es el que tiene mayor fuerza, al tener éste un tipo de deuda sentimental con todas aquellas personas que votaron por él dentro de su partido político para elegirlo como candidato al puesto. Asimismo se deduce que algo parecido ocurre con distintas autoridades de la Administración Pública que siempre se ven controladas, en cierta forma, en sus decisiones o actos, con tal de no desagradar a aquellas personas que se les debe gratitud política.

En nuestra Constitución se prevén mecanismos que permiten al Congreso de la Unión ejercer un control político y técnico sobre la Administración Pública Federal,<sup>21</sup> sin embargo esta efectividad muchas veces depende de la fuerza política y de la autonomía del Congreso frente al Poder Ejecutivo Federal. En México es bien sabido por todos, que en la práctica el Presidente de la República tiene mayor poder político fáctico que el Poder Legislativo o Judicial, por lo que *resulta temerario el simple enunciamiento que el Poder Legislativo puede controlar a un poder que le sobrepase como es el Ejecutivo Federal.*<sup>22</sup>

#### b) Control judicial

Los controles de carácter judicial son exteriores por cuanto que su ámbito de jurisdicción se encuentra fuera de la organización administrativa. La intervención del Poder Judicial tiene como finalidad reparar la lesión que produjo la violación del derecho del ciudadano, y no solamente prevenirla. Asimismo, una de sus características principales es el hecho de que inician a instancia de la parte ofendida, en

<sup>20</sup> ALMADA, Carlos F., *La Administración Estatal en México*, INAP, 1982, pp. 75 y sig.

<sup>21</sup> Tratadistas, funcionarios, políticos, trabajan intensamente en lo que se ha llamado *La Reforma del Estado*, y que dentro de sus mesas de diálogo incluye el fortalecimiento del órgano legislativo, y su equilibrio con el órgano ejecutivo y judicial. No se han llevado aún a iniciativa de reforma constitucional o de ley al término de la realización de este trabajo, pero sí se prevén modificaciones sustanciales en las facultades de ambos órganos y en sus relaciones, o en los llamados temperamentos.

<sup>22</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 57.

contraposición de, como se analizará posteriormente, los controles administrativos, que frecuentemente se inician desde el seno de la Administración.

El maestro Miguel S. Marienhoff en su *Tratado de Derecho Administrativo* afirma que este control judicial *no es una forma de control del que dispone la administración, sino de una forma de controlar a la Administración.*<sup>23</sup>

En México este tipo de control le ha correspondido por antonomasia al Juicio de Amparo. Sin embargo el control que se ejerce por medio del amparo es indirecto, ya que el mismo no fue creado como un medio de control de la legalidad del hacer del órgano ejecutivo, sino como un medio de control constitucional, fundamentalmente de la parte dogmática, es decir, un medio para garantizar el respeto a los derechos humanos. Por otro lado uno de los principios del Juicio de Amparo supedita su interposición a que se hayan agotado previamente los otros medios de defensa que se establezcan en ley para el caso concreto,<sup>24</sup> siendo éstos: el recurso administrativo y el contencioso administrativo.

El juicio de Amparo es definido por el maestro Ignacio Burgoa, como *un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza en favor del particular el sistema de competencia existente entre las autoridades federales y las de los Estados, y que por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.* Ante tal definición concluye diciendo el autor que el amparo *es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.*

Así pues, ante la falta de tribunales administrativos en sentido es-

<sup>23</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2a. ed., 1988, p. 748.

<sup>24</sup> Principio de Definitividad que rige en materia de Amparo (artículo 73, fracción XV de la Ley de Amparo), el cual en palabras de Ignacio Burgoa reza como *el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.* BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1994, trigésima primera edición, p. 282.

tricto,<sup>25</sup> el Juicio de Amparo ha sido el encargado de resolver los casos que versen sobre las impugnaciones a los actos y resoluciones de la Administración tanto federal como estatal. La aplicabilidad del Juicio de Amparo se ha visto restringida en las últimas décadas, debido a la creación en diversos Estados de los llamados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que vienen a suplir las deficiencias que el Amparo ofrece como medio de control de la Justicia Administrativa.

El punto de mayor conflicto, como lo señala Héctor Fix Zamudio, consiste en que la situación del administrado en el derecho positivo mexicano resulta *incierta* al no existir *un sistema unitario de impugnación de las resoluciones y actos administrativos* ya que en algunos casos se debe acudir a un tribunal administrativo y en otros supuestos el gobernado sólo dispone de medios de defensa ante la misma autoridad administrativa, existiendo en todo caso el amparo como *instrumento final*.<sup>26</sup>

Desde nuestro particular punto de vista creemos que a pesar de ser una gran institución jurídica y un grandioso medio de control de la Administración Pública, el Juicio de Amparo no ha podido ser el garante máximo de la legalidad administrativa, por dos razones fundamentales: primeramente porque el recurso sólo procede cuando hay cuestiones de constitucionalidad implicadas (artículo 103 constitucional), y en cambio muchas de las cuestiones litigiosas con la Administración no se refieren a aspectos constitucionales; y en segundo término porque una cabal protección a los particulares requiere de tribunales verdaderamente especializados que estén familiarizados con la materia de la que van a conocer, y esto no es posible con los jueces federales que juzgan de todas las materias.

### c) Control administrativo o autocontrol

Este último tipo de control tiene como característica principal el que se desahoga ante los mismos órganos sistemas de control a la autoridad administrativa.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Los llamados tribunales contenciosos administrativos o Tribunal Fiscal de la Federación no son en sentido estricto Tribunales Administrativos que abarquen todos los actos que emita la Administración Pública.

<sup>26</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *ob. cit.*, p. 149.

<sup>27</sup> Tómese el caso del Consejo de Estado francés.

La fiscalización administrativa puede hacerse cumplir ante la propia autoridad que emitió la resolución o ante la superior jerárquica a ésta. En el primer caso, el particular solicita a la autoridad emitente que deje sin efecto su resolución dictada; en el segundo supuesto, se le solicita a la autoridad de alzada que confirme, anule o que reforme la propia resolución.

El distinguido administrativista Miguel S. Marienhoff clasifica los controles administrativos en dos: al primero lo denomina *preventivo*, el cual se realiza *a priori* o *a posteriori* de que el acto se forme o adquiera eficacia. El segundo, llamado *represivo* se realiza posterior al acto y a la eficacia de éste, teniendo muchas veces efectos de sustitución del acto que se resuelve.<sup>28</sup>

Es necesario distinguir claramente que los juicios seguidos ante los tribunales de lo contencioso administrativo son controles de índole judicial, y que no por el hecho de denominarse *tribunales administrativos* son sus resoluciones actos de naturaleza administrativa, son actos —en toda su extensión— jurisdiccionales.

Como de alguna forma lo dijimos en líneas anteriores, no se puede artificialmente exagerar los puntos de la cuestión pretendiendo otorgar prevalencia a un tipo de medio de control sobre los demás. En realidad, en nuestra opinión, el conjunto de medios —políticos, judiciales y administrativos— deben complementarse y formar un armazón de protección a los derechos particulares. Las circunstancias de cada Estado determinarán esta conjunción, que estará determinada por un concienzudo análisis teleológico.

Hemos pretendido con las especulaciones y referencias anteriores subrayar la trascendencia que tiene en un régimen de derecho la "justicia administrativa", y las diversas formas de control que se han ido ensayando. Es éste el punto de partida a cualquier propuesta de instalación de un tribunal de jurisdicción administrativa plena.

### 3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como lo enunciamos en el planteamiento general interesa referirse aunque sea de manera tangencial, al concepto de Procedimiento Administrativo —al igual que al de Justicia Administrativa— porque todo tribunal administrativo, como lo es el Tribunal Fiscal de la Fed-

<sup>28</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *ob. cit.*, pp. 603 y ss.

ración, queda delimitado en su actuación por ambas realidades, y no es posible conocer lo que es y debe ser un tribunal administrativo sin plantearse los conceptos básicos y fundamentales del Derecho Procesal Administrativo.

Los actos de la Administración Pública necesitan para su formación de una serie de actos intermedios y formalidades que los antecedan por dos razones. La primera de éstas atiende a la necesidad de que la autoridad que realiza dicho acto posea suficientes instrumentos e información para guiar sus decisiones. En segundo término, el acto que se realice conforme a lo anteriormente expuesto deberá de constituir una garantía de que éste no se ha dictado de forma arbitraria, sino por el contrario, que se haya realizado de conformidad con los preceptos jurídicos que les sean aplicables.

Gabino Fraga llama a ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto con el término de *procedimiento administrativo*.<sup>29</sup>

Ahora bien, previo a realizar un breve análisis de lo que se entiende y la forma como se compone el Procedimiento Administrativo, creemos oportuno señalar algunas de las diferencias que señala la doctrina entre proceso y procedimiento administrativo con el fin de evitar algunas confusiones de fatales consecuencias.

Así pues, don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo señala que la idea de proceso responde más bien a una contemplación teleológica, en contraposición con el concepto de procedimiento el cual obedece a un enfoque formalista, *pudiendo existir unidad procesal y diversidad procedimental*.<sup>30</sup> Dicha distinción la explica diciendo que el proceso es una serie de actos del órgano jurisdiccional, partes y terceros, con la única finalidad de resolver el conflicto suscitado por medio de una sentencia. El procedimiento por su parte, sigue señalando el mismo autor, requiere ceñirse a una serie de reglas para su desenvolvimiento.

Por su parte, destacados administrativistas señalan que *todo proceso tiene un procedimiento, pero que no todo procedimiento constitu-*

<sup>29</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 33a. ed., México, 1994, p. 255.

<sup>30</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso Administrativo*, Estudios Procesales, Madrid, Tecnos, 1977, p. 445, citado por VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, p. 24.

*ye un proceso*.<sup>31</sup> Así pues, se define al procedimiento como una serie sucesiva concatenada de actos tendientes a lograr una resolución, sin que necesariamente exista un conflicto o disputa entre las partes que lo integran. De tal manera todo procedimiento necesita de reglas comunes para su realización, y sus diferencias entre éstos se basarán en el contenido del objeto final del procedimiento que se efectúe. Nos adherimos a esta opinión y pasamos al análisis de otros puntos de cuestión sobre el procedimiento administrativo.

A primera vista parece no existir en la conceptualización del procedimiento administrativo problema alguno, sin embargo en la práctica su eficacia se ve resquebrajada por diversos obstáculos, dentro de los cuales destaca el rompimiento del principio de igualdad de las partes que debe prevalecer dentro de todo procedimiento. Para Niceto Alcalá-Zamora y Torres la autoridad pública es omnipotente frente al particular recurrente. Llega a tal grado su opinión acerca de la diferencia que existe en el procedimiento entre la autoridad y el gobernado que no vacila en señalar que *el poder público es un gigante que mientras no esté derribado, por mucho que acepte renovarse o encorvarse siempre queda más alto que sus súbditos, y por eso es muy relativa la igualdad procesal de partes en los litigios que la enfrentan*.<sup>32</sup>

Consecuentemente, la Administración Pública se presenta ante el juez como un sujeto privilegiado, el cual goza de una serie de dispensas de hecho que pugnan abiertamente con la idea de justicia e igualdad frente al particular en el proceso. La Administración Pública, ante el juzgador, es titular del interés público, el cual siendo altruista se contrapone con los intereses egoístas y personales que tiene el administrado. De igual forma todos sus actos están investidos de la presunción de legitimidad, ejecutoriedad y ejecutividad.

Pese a lo anterior no puede negarse el hecho de que las leyes que regulan el proceso administrativo hoy en día procuran fervientemente hacer efectivo el principio de igualdad procesal, al someter a la Administración Pública al mismo régimen que el recurrente.

Tal y como se desprende de lo anteriormente expuesto es una obligación de la autoridad el seguir los procedimientos legales que se presentan, con independencia de que sus decisiones puedan o no lesio-

<sup>31</sup> Esta afirmación fue tomada de los apuntes particulares de la cátedra que impartió el licenciado Fauzi Hamdan en la Escuela Libre de Derecho.

<sup>32</sup> ALCALÁ ZAMORA Y TORRES, Niceto, *Lo Contencioso Administrativo*, Buenos Aires, 1943, p. 56, citado por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *ob. cit.*, p. 77.

nar los derechos de los particulares. Este procedimiento toma matices especiales al momento en que se intenta garantizar al administrado los medios legales para defenderse haciendo valer sus derechos.

De tal manera, la legislación de los últimos años en materia de Derecho Administrativo ha prestado gran importancia a la definición y protección de las garantías procesales de los individuos particulares previos a que las decisiones de las autoridades puedan lesionar su esfera jurídica.<sup>33</sup>

A diferencia de lo que se creyó en el siglo pasado, a la Administración hoy en día, incluso cuando no se le impone la obligación de acudir ante los Tribunales para ejecutar sus actos, siempre que el cumplimiento de sus atribuciones pueda lesionar los intereses jurídicos de los administrados, debe respetar la garantía de audiencia, no considera suficiente con que se limite a cumplir la ley, más bien, siguiendo el criterio jurisprudencial de la época actual, el maestro Carrillo Flores afirma que lo que se exige es que en la ley se dé oportunidad adecuada al particular de ser oído y defenderse.<sup>34</sup>

Es lógico deducir que en el procedimiento administrativo, al igual que en el legislativo y en el judicial, existen normas exorbitantes que ameritan una regulación especial, inclusive como el acto administrativo afecta de manera más directa a la esfera de los particulares la Justicia Administrativa cobra especial envergadura en un Estado de Derecho frente a lo que podríamos llamar Justicia Legislativa o Justicia Judicial.

Como se puede advertir aún siendo diferentes, el procedimiento administrativo, que es el conjunto de actos con los que se ejecuta un acto administrativo, y el proceso administrativo, que es el conjunto de pasos o fases que componen la resolución de un conflicto suscitado

<sup>33</sup> Al respecto cabe hacer la acotación acerca del pensamiento de los juristas del siglo pasado, encabezados por Vallarta, los cuales señalaban que la aplicación e interpretación de una ley cuando con ello se afectaban intereses o derechos de los particulares creando una situación contenciosa, era del conocimiento exclusivo y reservado al Poder Judicial. Principio que Antonio CARRILLO FLORES llama *Principio de Reserva Jurisdiccional* en su obra denominada *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, UNAM, México, 1987, p. 34.

<sup>34</sup> Así pues, la Jurisprudencia actual dispensa a la Autoridad Administrativa de dos de las garantías que el artículo catorce constitucional otorga, las cuales corresponden al juicio previo y seguido ante Tribunales previamente establecidos. Consecuentemente obliga a ésta a que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y que sus decisiones sean conforme a las leyes expedidas con anterioridad al acto. *Vid. CARRILLO FLORES, ob. cit.*

por un acto administrativo, ya sea frente a la autoridad administrativa o la autoridad jurisdiccional, tienen muchas similitudes, entre otras la finalidad que se persigue con ambos medios de control: respetar el principio de legalidad, que impera en ambos, y su consecuencia limitar al órgano administrativo a lo que la ley señale. Ambos se implican y son manifestación de la Justicia Administrativa.

Por último, parafraseando a José Francisco Ruiz Massieu podemos añadir que el procedimiento administrativo es *una modalidad del control de la Administración Pública*, señalando que la teleología de dicho procedimiento es el siguiente: en primer término, el contribuir a que el servidor público se apegue a normas jurídicas que motivan a la función administrativa, a la cual llama *Teleología de legalidad*; en segundo lugar el hecho de ayudar a que el administrado participe en el funcionamiento de la Administración misma que denomina *Teleología democrática*, y por último, el coadyuvar a que la Administración sea eficaz, eficiente y predecible en la atención de las necesidades colectivas, a la cual se le conoce como *Teleología administrativa*.<sup>35</sup>

En la actual Ley Federal de Procedimiento Administrativo se regula el procedimiento administrativo en los artículos 12 a 61, igualmente se incluye la reglamentación del proceso administrativo en la interposición del recurso administrativo de revisión, con el que se derogan todos los recursos administrativos establecidos en las leyes especiales.<sup>36</sup>

Habiendo hecho el análisis anterior podemos referirnos de manera más atenta a lo que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala sobre los conceptos expuestos.

#### 4. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ha sido unánime la opinión favorable a la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. No ha habido sino parabienes frente a este avance legislativo, del que era acuciente su elaboración e inexplicable que no hubiera fructificado antes.

<sup>35</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El Procedimiento Administrativo y la Experiencia Mexicana", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 7, núm. 7, Escuela Libre de Derecho, 1983, p. 283.

<sup>36</sup> Como complemento a lo anteriormente expuesto recomendamos la lectura del artículo publicado por HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de Incorporar a Nuestro Sistema Jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", artículo publicado en la *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, México, 1985.

En opinión de Miguel Pérez López los beneficios que se obtendrán tras la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo serán: a) impulsar un movimiento legislativo para que en los Estados se realicen ordenamientos similares para las autoridades locales; b) claras resistencias de algunos cuadros administrativos hacia el nuevo ordenamiento; c) apreciar los defectos de la Ley; d) replantear los efectos de silencio administrativo en el ámbito federal y juicio de garantías, e) instalar el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.<sup>37</sup>

Como puede apreciarse algunos de estos efectos se han dado.<sup>38</sup>

En forma favorable opinaba el insigne administrativista José Francisco Ruiz Massieu: la Ley de Procedimiento responde al propósito de liquidar la proliferación de procedimientos administrativos, mediante el establecimiento de un procedimiento ordinario y supletorio para los procedimientos especiales que deban conservarse.<sup>39</sup>

Finalmente cabría destacar el comentario que don Jesús González Pérez en su obra titulada "Procedimiento Administrativo Federal", refiriéndose a la nueva ley mexicana, ya que constituye un aliento para todos los que estamos en relación con el Derecho Administrativo: "...constituye un paso importante en la estructuración de esta pieza esencial en un sistema de justicia administrativa. Su éxito y eficacia dependerá en buena medida del personal que ha de interpretarla y aplicarla. Pero en ella se encuentran instrumentos idóneos para que un personal preparado con sentido de servicio público pueda mejorar considerablemente la actuación administrativa. Y sin duda alguna, al igual que ocurrió con la Ley del Tribunal Contencioso administrativo del D. F., desencadenará la promulgación de una serie de procedimientos en los distintos Estados de la República".

Como resulta lógico no podemos referirnos en esta oportunidad a tantos temas importantes a los que el texto de la ley invita para su análisis jurídico, porque implicaría desenfocar nuestro propósito. Temas como el de la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad (artículos 5o., 6o. y 7o.), la negativa ficta como regla general frente al silencio administrativo (artículo 17o.), el controvertido artículo 61 donde se le

<sup>37</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *ob. cit.*, pp. 300 y ss.

<sup>38</sup> En diciembre de 1995 se promulgó la Ley de Procedimiento Administrativo del D. F. que además de ser una ley que supera en sus planteamientos a la Ley Federal, recibió mucho menos oposición en el foro legislativo (Asamblea de representantes del Distrito Federal).

<sup>39</sup> RUIZ MASSIEU, José Francisco, *ob. cit.*, p. 286.

dan facultades exorbitantes al órgano administrativo para excepcionarse y no respetar el procedimiento administrativo, etcétera. Hacemos el propósito de elaborar y concluir este trabajo en breve, y para nuestro presente objetivo nos es preciso destacar ahora tres puntos importantes:

#### 4.1 Aplicabilidad de la Ley

En el artículo 1o. de la ley se establece:

*"Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

*"El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.*

*Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que derivan directamente de aquéllas".*

Primeramente se excluye de la aplicación de la ley a la Administración Pública descentralizada, o paraestatal. Esta limitación no tiene justificación desde el punto de vista teórico, debido a que en atención a la naturaleza de los órganos de la Administración descentralizada, los actos que éstos realizan deben ser sometidos a un control de legalidad. No se les puede intentar asemejar a las asociaciones de derecho privado, porque se rigen por normas exorbitantes, e inclusive ya se ha reconocido por diversas tesis de nuestro más alto tribunal, que pueden llegar a tener el carácter de autoridad en materia de amparo. Con estos razonamientos es lógico concluir que las relaciones entre estos organismos y los particulares se rijan por una ley de procedimiento administrativo. Nos parece que éste es un punto donde la ley debe progresar.

En el segundo párrafo se excluyen ocho materias de la aplicación de la ley, materias donde intervienen órganos administrativos en ejecución de leyes. La razón de esta exclusión no debe buscarse, salvo la materia electoral, en la Constitución, sino en las razones políticas que

impidieron hacer una ley más auténtica y global. ¿Por qué excluir la materia fiscal, de la aplicación de una ley que va a dar uniformidad al procedimiento administrativo, o que sencillamente va a determinar los plazos de notificación, los requisitos mínimos formales, etcétera? No vemos explicación. O bien ¿por qué excluir cualquier materia? Ya decíamos que de la Constitución deriva que no pueda aplicarse a la materia electoral, debido a que en los artículos 41, 60, 97 y 105 constitucionales, se establecen las autoridades electorales, tanto administrativas como judiciales, buscando separar y tratar aisladamente esta materia, respecto de las demás ramas, por lo que también para el caso de la aplicación de la ley administrativa debe atenderse al Código Federal Electoral. Sin embargo, si miramos las cosas detenidamente, y en base a lo que analizaremos en el siguiente punto, no vemos razón por la que no pueda aplicarse esta ley a los órganos electorales (IFE), pues al ser un órgano administrativo debe apegarse a las reglas generales del procedimiento administrativo, su mentada autonomía constitucional no significa que no quede sometido al principio de legalidad, por lo que estamos porque no se excluya materia alguna.

Es de llamar la atención inclusive que materias más delicadas como la de la defensa exterior y seguridad interior, en donde pueden presentarse situaciones muy críticas o excepcionales, queden cabalmente incluidas en la ley, y no en cambio otras de menor crucialidad.

Nos ha interesado señalar lo anterior debido a que por la remisión que hace la Ley Fiscal de la Federación a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como ésta excluye algunas materias, aquella tampoco se les aplica, y por lo tanto el Tribunal Fiscal de la Federación, no es Tribunal de Plena Jurisdicción.

#### 4.2 Supletoriedad de la Ley

Atendiendo al artículo 2o. de la ley, ésta se aplica supletoriamente a las diversas leyes administrativas. Esto quiere decir que se preferirán las otras leyes, quedando la aplicación de ésta para lo que las demás leyes no prevean, o bien para las lagunas jurídicas.

Mucho se ha criticado este artículo, porque la lógica jurídica pondría justamente el sistema contrario, es decir, que esta ley derogara a las otras leyes, en lo que resultara contrario, en lo demás se seguirían aplicando, éstas serían de aplicación supletoria. No cabe

más explicación que el temor (no fundado) que existía en los medios burocráticos a la regulación —y al orden— que conlleva esta ley.

Resulta importante asentar que el texto original del artículo tal y como fue presentado en el proyecto, contenía una idea completamente distinta, y mantenía la primacía de la ley sobre las demás leyes administrativas, y por lo tanto su efecto unificador. Una propuesta en la Comisión respectiva modificó el artículo.

#### 4.3 El Recurso de Revisión

En materia de proceso administrativo la ley establece un solo procedimiento para impugnar los actos de la autoridad. Según lo señala el artículo 2o. transitorio en este aspecto la ley no es de aplicación supletoria.

Con una regulación más sencilla trata de simplificar la interposición del recurso.

Nos interesa especialmente señalar esto por la relación que tiene con las facultades y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Como la Ley del Tribunal Fiscal le otorga competencia al Tribunal para conocer en segunda instancia de las resoluciones dictadas en el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es importante saber que éste es, ahora, el único recurso administrativo vigente —salvo las materias excluidas.

Resulta trascendental la última parte del artículo 83, que por su importancia transcribimos:

*“Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer un recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”.*

La Ley establece la opción abierta a la voluntad del particular de preferir la sede administrativa o la sede judicial. Por lo tanto, si opta por la sede judicial, no se puede desechar la demanda por no haber agotado el recurso administrativo previsto, pues la misma ley establece la excepción. Esta novedad, que se aplica para la materia de amparo y también para los tribunales administrativos, se orienta a dar mayor celeridad a la defensa de los particulares, que es el objetivo del Derecho Procesal Administrativo.

## 5. DEVENIR DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Parafraseando a quien fue precursor del Contencioso Administrativo en México, comenzamos este apartado diciendo que: "La separación de los poderes administrativo y judicial, es un principio constitucional, de un orden tan elevado como la libertad individual y los principios de igualdad".<sup>40</sup>

El objeto del presente apartado es analizar los antecedentes del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; estudiando la manera en que diversos ordenamientos han influido y trascendido en nuestra legislación actual. El Contencioso Administrativo ha tenido que sortear múltiples dificultades en los distintos foros de opinión especializada, donde difícilmente ha ido entrando la bondad de estos tribunales, que son en palabras de Jorge Carpizo, el examen jurisdiccional de los actos administrativos.<sup>41</sup>

Pero esta situación no ha existido siempre, y así conocemos que para impugnar los actos del poder público en México, en 1917, únicamente se tenía la sede judicialista que ofrecía la Constitución. No se podía hablar por tanto de una *jurisdicción administrativa autónoma*.<sup>42</sup>

Se pueden reducir a tres los tribunales que han fungido como tribunales administrativos en nuestra historia, que ha tenido jurisdicción, y que conforman los antecedentes del tribunal federal administrativo que proponemos. Con cada uno de ellos se intentó institucionalizar en el país un contencioso administrativo que superara el individualismo del juicio de amparo y fortaleciera a la jurisdicción mexicana en el marco de nuestra más pura concepción técnica y revolucionaria, a la vez que secundara las tendencias contemporáneas.

Los tribunales a los que nos referimos son:

a) *Tribunal Fiscal de la Federación*. Fundado el día primero de enero de 1937 después de publicada la Ley de Justicia Fiscal en agos-

<sup>40</sup> LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano por su socio de número*, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852, p. 210.

<sup>41</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, UNAM, 1991, p. 175.

<sup>42</sup> Don Teodosio Lares, comenta al respecto de la *jurisdicción administrativa*, que es la facultad concedida por ley para conocer y decidir los negocios de la Administración a diferencia de la *competencia administrativa*, que es la que limita aquella facultad, la medida de la misma. *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano, por su socio de número don Teodosio Lares*, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p. 362.

to 31 de 1936 ya que fue dicha Ley quien creó el Tribunal mencionado.

b) *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*.

c) *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*. La Ley correspondiente fue publicada con fecha 5 de diciembre de 1938.<sup>43</sup>

A lo largo de nuestra historia la materia "contencioso-administrativa", fue reservada a la Corte Suprema de Justicia en los diversos ordenamientos constitucionales, tales como Las Siete Leyes centralistas del 29 de diciembre de 1836, Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, y Las Bases para la Administración de la República del 23 de abril de 1853.<sup>44</sup>

Más tarde, don Teodosio Lares,<sup>45</sup> que fue miembro destacado del partido conservador mexicano, y ministro de justicia, dentro de otros muchos cargos notables en su época, dio a México un proyecto que se convirtió en Ley, basada en el contencioso europeo de la justicia retenida, supone en la historia de la justicia administrativa mexicana la excepción al principio de justicia delegada que durante muchos años se ha establecido.<sup>46</sup>

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853 por tratarse de nuestra primera manifestación sólida de un intento de justicia administrativa, así como por su preclara concepción juspublicista analizaremos sus puntos más sobresalientes.

Primeramente, señala Lares,<sup>47</sup> la importancia de que existan en el procedimiento diversas instancias, ya que así se garantiza al administrado que su conflicto será resuelto bajo los siguientes principios: *precaer el error; asegurar el acierto; y enmendar la justicia*. Sin embargo, además de buscar la excelencia y rectitud en el proceso, también es claro, y así lo señala Lares, que los conflictos administrativos de-

<sup>43</sup> GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El Poder Público y Justicia Administrativa en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 135.

<sup>44</sup> *Idem*, pp. 673 y ss.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 675.

<sup>46</sup> La diferencia entre estos dos tipos de justicia es en el entender de grandes doctrinistas como lo es el maestro don Gabino Fraga, que en la *justicia retenida* el tribunal administrativo se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa que tiene la última palabra y será quien decida si actúa o no una vez que ya escuchó la propuesta. En cambio, en la *justicia delegada*, que es la que en México se ha llevado a cabo en los últimos años, puede el tribunal actuar con independencia de la Administración activa. FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 447.

<sup>47</sup> *Idem*, pp. 378 y ss.

mandan su pronta y expedita resolución; razón por la cual no debe existir en esta materia, más de dos instancias, las cuales serán:

### 1. Primer grado de jurisdicción administrativa

Los ministros serán el tribunal ordinario administrativo, el cual conocerá de todos los asuntos que no estén especialmente reservados a otro agente administrativo; y al ser un tribunal de primer grado no podrá, éste, conocer de apelaciones. Si fuera el caso que se otorgase jurisdicción de primera instancia a los agentes de las demarcaciones y a sus consejos y hubiese inconformidad ante sus resoluciones, será ante el Consejo de Gobierno ante quien se interponga la apelación y no así ante los ministros.

### 2. Segundo grado de jurisdicción administrativa

Está formado por el Consejo de Estado; y será a él al que le corresponda actuar como órgano de segunda instancia; será así el tribunal administrativo superior de segundo grado. Dicho organismo tendrá competencia y jurisdicción administrativas, las cuales deben ser consideradas como derivaciones necesarias de poder efectivo; por tanto, las resoluciones, acuerdos que dicho órgano emita, no tendrán ninguna validez sino hasta cuando hayan sido ratificados, autorizados o confirmados por el titular de dicho órgano.

De esta manera, se coloca al ejecutivo y a su titular como la última instancia, y será él quien decida sobre el curso que deban tomar los actos de aquellas personas que en uso de su jurisdicción administrativa, han lesionado o han incidido en la esfera de los particulares, y que estos últimos al sentir menoscabo su patrimonio o lesionados sus intereses optan por intentar impugnar dichos actos por medio de los recursos que al efecto les provee la ley.

El principio de "justicia retenida", del cual dijimos caracteriza el pensamiento de Teodosio Lares, se refleja claramente en las idas expuestas.

La Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, suscitó en el país, dentro del medio de los juristas y doctrinarios, numerosas opiniones y críticas a la misma, como lo fue la del connotado jurista y tan respetado maestro don Ignacio L. Vallarta, quien ante tales acontecimientos expresó que dicha Ley era del todo inconstitucional.

Tan importantes razonamientos jurídicos los estudia y analiza el maestro Gabino Fraga en su obra doctrinaria a la que ya hemos hecho referencia.<sup>48</sup>

Por razón de espacio, y de armonía, no podemos detenernos más en el análisis de este riquísimo proemio de la justicia administrativa en México, y nos impele la necesidad de abarcar, también con visión macroscópica, las demás manifestaciones del contencioso administrativo en México.

Fue el 28 de enero de 1971 cuando la atribución de la potestad jurisdiccional para juzgar las pretensiones fundadas en derecho administrativo a un tribunal contencioso administrativo no encuadrado en el Poder Judicial se consagró en el Distrito Federal, otorgándole una amplia gama de facultades que con el tiempo y algunas reformas legislativas quedaron reducidas a la simple anulación.

El 16 de diciembre de 1967 se modificó la Constitución Federal para otorgar la facultad al Congreso de la Unión, consignada en la fracción XXIX-H, de *expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones*. Con esta reforma quedaba sin materia la posible discusión acerca de la Constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En la reforma a la Constitución del 31 de diciembre de 1994, a la fracción mencionada, se suprimió la referencia al Distrito Federal, toda vez que la expedición de la Ley relativa al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será competencia de la Asamblea de Representantes en los términos de la fracción IV, inciso e) del artículo 122.

Con motivo de tal reforma, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha expedido ya la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* apenas el día 19 de diciembre de 1995, y cuenta con 94 artículos y 6 transitorios.

En el Distrito Federal, el Tribunal de lo contencioso administrativo, se encuentra bajo la jerarquía directa del Poder Ejecutivo, ya que

<sup>48</sup> FRAGA, Gabino, *ob. cit.*, p. 450.

el Regente es el delegado personal del Presidente de la República. Por esto es importante la precisión del texto constitucional, según la cual el Tribunal "está dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas".<sup>49</sup> Atendiendo al texto de la ley podemos observar que no estamos ante una jurisdicción de anulación inerte, como en el caso del Tribunal Fiscal, sino ante una jurisdicción que puede condenar a la autoridad impugnada, pudiendo darle plazo para contestar una petición, ordenarle la reposición del procedimiento, u obligarla a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, es decir, que el juez tiene en este caso el dominio amplio del acto impugnado, aunque no la plena jurisdicción del mismo.<sup>50</sup> Con estos comentarios dejamos zanjada la mención al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. como una de las etapas del devenir de la justicia administrativa. Hay que reconocer que, por ser el pionero, el establecimiento de este tribunal ha sido un acicate en el devenir del contencioso administrativo mexicano.

Nos hemos reservado nuestros comentarios a la Ley de Justicia Fiscal del 36, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, por ser materia precisamente del siguiente apartado. Antes de entrar, sin embargo, al mismo, nos es menester referirnos al Juicio de Amparo como Juicio de Nulidad Administrativa, por la abundante aplicación que ha tenido en nuestra historia.

El Juicio de Amparo, según lo establecía el artículo 102 de la Constitución de 1857, era procedente por la violación de las garantías individuales, de esta manera, el juicio de amparo se estableció como un control de la constitucionalidad, a diferencia de la justicia administrativa que es esencialmente un control de legalidad; por tanto se hace necesario diferenciar cuándo es procedente uno y otro juicio.

Pueden ocurrir varios supuestos, como por ejemplo, que se viole un precepto constitucional por medio de una resolución administrativa; en este caso el medio idóneo es el amparo, pero si se dicta un acto administrativo que en el fondo no viole la Constitución al menos directamente, y por tanto no procede el amparo, se estará frente a un juicio de nulidad administrativo.

<sup>49</sup> Artículo 1o. de la nueva "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 19 de diciembre de 1995.

<sup>50</sup> GONZÁLEZ COSÍO, *ob. cit.*, p. 125.

Así, Margáin hace la distinción en su obra titulada "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad", cuando el acto a impugnarse contiene violaciones que son directas a la Constitución mediante resolución administrativa no es obligatorio acudir al juicio de nulidad, por lo que el interesado puede interponer el juicio de amparo.<sup>51</sup> Sin embargo, podría ocurrir que el interesado se equivocase y que en la creencia de que existen violaciones directas a la Constitución, interponga el juicio de amparo; en este caso se olvida que las causales de ilegalidad que se hacen valer son prácticamente las que contienen los artículos 14 y 16 Constitucionales y que propiamente no constituyen violaciones directas y de fondo a la Constitución. Margáin cita una tesis jurisprudencia de la Sala Administrativa de la Suprema Corte que en nuestro concepto expresa breve, clara y concisamente la distinción de procedencia entre uno y otro juicios:<sup>52</sup>

*"Empero no hay razón para pretender que por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no debe agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de definitividad al acto recurrido, el afectado puede ser oído con amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre*

<sup>51</sup> MARGÁIN MONAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de legitimidad*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 66.

<sup>52</sup> *Idem*, p. 67.

acudir al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca".<sup>53</sup>

En la práctica no debería existir confusión, pues los distintos ordenamientos legales son claros. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. señala que las salas del Tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del D. F. dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales así como de los promovidos contra la Administración Pública Paraestatal cuando actúe como autoridad. En cambio, el artículo 103 constitucional concede facultad a los tribunales federales para resolver controversias: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal. III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

A todas luces puede fácilmente concluirse que aunque el Juicio de Amparo ha desempeñado la labor de control de la legalidad en materia administrativa, es ésta una finalidad fuera de su verdadera órbita, que ha traído entre otras consecuencias, la falta de legalidad en la actuación de la autoridad administrativa, por lo que se ve necesario que se fortalezca la jurisdicción administrativa.

Deseamos citar otra opinión sobre el amparo en materia administrativa y que pueden servir de complemento a la crítica que hemos hecho:<sup>54</sup>

1. Existe una tendencia a suspender la impugnación inmediata de los actos de la administración ante los jueces de amparo, ya que se han consolidado los órganos de jurisdicción administrativa a nivel local, y de que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en vías de convertirse en un Tribunal Federal de Jurisdicción administrativa.

<sup>53</sup> La mencionada Jurisprudencia, es citada por Emilio Margáin, siendo visible en el Informe rendido a la Suprema Corte por su presidente, al terminar el año 1982, segunda parte, p. 122.

<sup>54</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, México, UNAM, 1992, p. 290.

2. Existe también una tendencia a la especialización en materia administrativa de los funcionarios relacionados con los juicios.

3. Facultad de atracción del Pleno y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los amparos uniinstanciales que presentan un carácter de interés nacional.

4. Otra tendencia es a sustituir el cumplimiento de la sentencia por el pago de y perjuicios cuyo monto es determinado por el juez de amparo.<sup>55</sup>

5. Por último, el amparo en materia administrativa se despliega en dos sectores: como sucedáneo del contencioso administrativo, y como amparo casación para la revisión de las sentencias emitidas por los órganos de la jurisdicción administrativa.<sup>56</sup>

Las diferencias entre uno y otro recurso derivan de su distinta finalidad. No podemos pasar por alto que el efecto final del Amparo es también la nulidad, sin embargo, lo es por razones de constitucionalidad, no de legalidad. En cambio un tribunal de lo contencioso administrativo tiene prohibido juzgar la constitucionalidad, pues ésta es prerrogativa del órgano judicial federal. Quizá se puede expresar mejor de la siguiente manera: el amparo protege la constitucionalidad que es el género, en cambio el tribunal administrativo vela por la legalidad que es la especie.

Con estas observaciones concluimos este apartado que hemos titulado del devenir de lo contencioso administrativo, intentando subrayar la corriente vertiginosa que se ha gestado en los últimos años, y que apunta a tomar sus líneas más definitivas próximamente.

## 6. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Por la Ley de Justicia Fiscal del 31 de agosto de 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Antes de esto, al decir de Nava Negrete: "*la Justicia Administrativa estaba depositada en Juicio de*

<sup>55</sup> Al efecto, Vázquez Alfaro, menciona y cita al destacado jurista don Alfonso Noriega Cantú, quien se ha opuesto manifiestamente a esta práctica de sustituir la ejecución de la sentencia por dinero, ya que sigue siendo fiel a la tradición, considera que dicho pago de daños y perjuicios sea solicitado en forma posterior, mediante un juicio ordinario federal, *op. cit.*, p. 290.

<sup>56</sup> *Idem*, p. 290.

*Amparo, convertido en medio procesal para controlar la legalidad de los actos de autoridad, tanto administrativos como judiciales. Así, a través del juicio de Amparo, el Poder Judicial Federal monopolizaba la Justicia administrativa federal, prolongando la tradición judicialista del siglo XIX con los interregnos brevísimos del Consejo de Estado de Lares y el Imperio de Maximiliano, que acogieron el sistema francés de tribunales administrativos*".<sup>57</sup>

En el mismo sentido es la opinión del maestro Fauzi Hamdan, quien señala que históricamente las contiendas entre la Administración Pública y los particulares tradicionalmente han sido resueltas por el órgano Judicial, básicamente mediante el procedimiento del Juicio de Amparo que ha sido el medio de garantía de control de la constitucionalidad y legalidad de la actuación de la Administración Pública, sin embargo, se ha apreciado que dicho medio procesal no ha sido suficiente ni adecuado para el control jurisdiccional de la Administración Pública, básicamente por la falta de especialidad de los jueces para conocer de las diversas materias de competencia del Órgano Ejecutivo y, sobre todo, porque el juicio constitucional en última instancia, se aprecia a la luz de las normas constitucionales y no de las normas secundarias las cuales, para los efectos del Juicio de Amparo se aprecian y analizan de manera indirecta.<sup>58</sup>

En la creación de algunos tribunales administrativos al principio de la Revolución de 1910, encontramos otros antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, como fue la Comisión consultiva de indemnizaciones, o la Ley de Reclamaciones por daños provenientes de la Revolución en 1919. Más tarde aparecieron el Jurado de Penas Fiscales, la Junta Revisora, el Jurado de Revisión en el D. F.; asimismo se creó la Ley Reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública.

Posteriormente se crean dos organismos semiautónomos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la Junta Revisora del Impues-

<sup>57</sup> MARIANO AZUELA y ALFONSO NAVA NEGRETE son citados por Andrés SERRA ROJAS, refiriéndose en cuanto al primero a su Exposición publicada en la *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación* de septiembre de 1956, pp. 172 y 174. Y en cuanto al segundo, a su "Estudio sobre el artículo 116 constitucional y la Justicia Administrativa Local", *op. cit.*, pp. 685 y ss.

<sup>58</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de Incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", artículo publicado en la *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho, México, 1985, p. 265.

to Sobre la Renta (1924) y el Jurado Calificador de Infracciones Fiscales (1926), que propiamente revisaban inconformidades de los contribuyentes sobre las multas impuestas. Estos dos organismos no constituían propiamente la jurisdicción administrativa fiscal, aunque sí reconsideraban el derecho de los causantes para impugnar los cobros fiscales por medio de un juicio sumario. Después sobrevienen en 1935, reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, que contenían principios que se incluyeron en la Ley de Justicia Fiscal, la cual crea el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>59</sup>

La creación del Tribunal suscitó entre los doctrinistas y juristas arduas polémicas acerca de su constitucionalidad; el naciente Tribunal se ubicaba inmerso en el Órgano Ejecutivo, pues señalaba claramente que sus resoluciones serían tomadas en nombre del Presidente de la República, sin embargo, se le otorgaba plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>60</sup> Por estas razones, los estudiosos y practicantes del derecho que iban en franca oposición a la creación de un Tribunal que controlara un poco más los actos de la autoridad administrativa en el ámbito fiscal se dieron a la tarea de desvirtuar el fundamento legal de la creación de dicho Tribunal; y por el contrario hubo quien se preocupó por solucionar dicha situación.

Así en 1946 se reformó nuestra Carta Magna en su numeral 104 previniendo la existencia de tribunales administrativos, con lo cual quedó constitucionalizada la cuestión del Tribunal Fiscal. De igual forma, en 1967 el día 16 de diciembre se reformó el mencionado precepto y el artículo 73 XXIX h), reconociendo en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo, y la facultad del Congreso para crearlos.

Debemos dejar claro que aun cuando se subsanó la anomalía constitucional, en su creación el Tribunal Fiscal de la Federación era lamentablemente inconstitucional, tanto porque rompía con el principio de división de órganos de poder, como porque el Congreso no tenía facultad —ni explícita ni implícita para expedir dicha ley.

<sup>59</sup> La Ley de Justicia Fiscal fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 31 de agosto de 1936, sin embargo, en dicha ley se prevenía que el funcionamiento del nuevo Tribunal que se estaba creando, iniciaría hasta el día primero de enero de un año después, es decir, en 1937.

<sup>60</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *ob. cit.*, p. 265.

### 6.1 Naturaleza jurídica del Tribunal

Varios autores han dedicado su tiempo y su esfuerzo al estudio crítico del Tribunal Fiscal. Para los efectos de la presente investigación, bástenos conocer algunas de las definiciones propuestas, ya que más adelante haremos mención a la Ley Orgánica de dicho Tribunal que ampliamente nos muestra la estructura y funcionamiento del mismo.

La definición que del Tribunal nos ofrece el Diccionario de Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos dice que dicho Tribunal es "*el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales, federales, así como a otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos*".<sup>61</sup>

Por otro lado Rafael de Pina Vara lo define en su Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal como: "*tribunal administrativo de plena autonomía para dictar sus fallos, integrado por una Sala Superior y por las Salas Regionales*".<sup>62</sup>

El maestro Andrés Serra Rojas no define propiamente al Tribunal, sin embargo, nos da algunos elementos importantes que a su juicio forman la naturaleza jurídica del Tribunal propiamente dicha. A continuación mencionaremos dichos principios:

1. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.

Es administrativa porque se encuentra dentro de la estructura del poder ejecutivo; y es jurisdiccional porque resuelve controversias que es una función que pertenece esencialmente al órgano jurisdiccional.

2. El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo.

3. El Tribunal Fiscal es un Tribunal de Derecho.

4. La competencia del Tribunal es limitada y no debe extenderse.

5. El Tribunal es un Tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

6. El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes.

<sup>61</sup> *Diccionario en Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1990, p. 3170.

<sup>62</sup> DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de la Administración Pública Federal*, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 642.

7. Al Tribunal corresponde el contencioso de anulación, llamado por algunos autores Juicio por exceso de Poder.<sup>63</sup>

No siendo necesario urgar más en las distintas maneras de definir al órgano en cuestión, podemos, de lo mencionado, concluir que la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, tal como lo creó la Constitución y la Ley Orgánica, es la de ser un órgano materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo. Si se poseen debidamente los conceptos mencionados no habrá dificultad en hacer coincidir ambas realidades —jurisdiccional y administrativa— en un mismo órgano.

Respecto a la naturaleza del Tribunal, nos adherimos a la opinión más generalizada, en el sentido de que se trata por naturaleza de un verdadero Tribunal, y de aquí que haya asumido la estructura y organización propia de un organismo jurisdiccional. El hecho de que su nombramiento corresponda al Ejecutivo, no significa que su naturaleza corresponda a un órgano administrativo, pues el nombramiento es una cuestión de índole formal. Además, se aúna al argumento anterior el hecho de que tratándose de otros funcionarios de alta magistratura también le corresponde, por la Constitución, su nombramiento al Ejecutivo Federal, y nadie pone en duda su evidente naturaleza jurídica.

El calificativo de Tribunal Administrativo es precisamente hacer corresponder su naturaleza con la realidad, de manera que el Tribunal Fiscal de la Federación sea un verdadero tribunal, y que conozca de toda la rama administrativa.

Según lo expuesto anteriormente, la justicia administrativa es por ahora la mejor forma de atajar los excesos de poder de este órgano, y de mantener el respeto al principio de legalidad. Podemos añadir nuestra conformidad con las características que añade Serra Rojas, en cuanto a que es un Tribunal de nulidad, de justicia delegada, etcétera. Nos gustaría simplemente añadir otra, el Tribunal Fiscal de la Federación no ha sido en su origen —ni aún después de las reformas— un Tribunal de Jurisdicción Administrativa plena.

<sup>63</sup> Al mencionar esta característica, señala que Alcalá Zamora y Castillo llama al contencioso de anulación como "Juicio por exceso de Poder", *ob. cit.*, p. 692.

## 6.2 *Ámbito de Competencia del Tribunal*

Desde sus orígenes el Tribunal fue creado para conocer de materia relacionada con las contribuciones que los particulares dan al Estado para el gasto público,<sup>64</sup> y de los conflictos que puedan suscitarse con motivo de estos créditos.

Infortunadamente para la pureza doctrinaria, el reconocimiento de los tribunales administrativos federales autónomos por la Constitución, tuvo como motivo verdadero crear un recurso de revisión contra los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que le atribuyeron los redactores de la Ley de Justicia Fiscal.<sup>65</sup>

La competencia del Tribunal estaba contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica que contenía la competencia de la Sala Superior, destacando: fijar jurisprudencia; resolver juicios con características especiales; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos; fijar reglas para la distribución de asuntos. También se encuentran dentro de sus facultades de competencia: las relativas a la designación del presidente del Tribunal; señalar sede de las salas regionales; responsabilidad de servidores públicos y la aplicación de sanciones; adscripción de magistrados, secretarios, peritos y actuarios; suplencia de magistrados; nombramientos de funcionarios; nombramiento de empleados administrativos; licencias; administración y representación del Tribunal; presupuesto; reglamento interior del Tribunal; Magistrados visitantes.

La competencia del Tribunal ha sido modificado por la nueva Ley Orgánica de ese órgano. Se modificó su competencia, ampliándola con el objetivo de convertirlo en un tribunal de jurisdicción administrativa plena. Por otro lado se incluyeron algunas reformas que mejorarán su eficacia y su operatividad; a nuestro juicio las más importantes son:

<sup>64</sup> *Idem*, cita una Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que nos define gasto público: "Por gasto público no debe entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos", *Jurisprudencia de la Suprema Corte*, tesis 510, t. II, p. 685.

<sup>65</sup> *Idem*, p. 678.

### *En cuanto a la competencia:*

El artículo 11 de la Ley señala que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las siguientes resoluciones:

1. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos que fijen obligación fiscal.
2. Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado.
3. Aquellas que impongan multas por violar las normas administrativas federales.
4. Aquellas que causaren agravio fiscal distinto a los señalados.
5. Las sentencias que nieguen o reduzcan las pensiones y prestaciones sociales que el Estado proporciona (Ejército, Fuerza Aérea, Armada).
6. Las dictadas en materia de pensiones civiles y con cargo al Erario Federal o al ISSSTE.
7. Las dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de la Administración Pública Federal Centralizada.
8. Si constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, D. F. u organismos descentralizados federales o del D. F.
9. Aquellas que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el D. F., los Estados y los Municipios y sus organismos descentralizados.
10. Aquellas que nieguen al particular la indemnización del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.
11. Aquellas que traten sobre materias del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
12. Si imponen sanciones administrativas a los servidores públicos.
13. Aquellas que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a los que se refieren las fracciones anteriores, inclusive el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
14. Las que señalan las leyes.

*Son resoluciones definitivas:* las que no admitan recurso administrativo.

Si es la autoridad quien está promoviendo la anulación de una resolución administrativa favorable a un particular y relacionada con las materias señaladas, el Tribunal conocerá de ellas.

Destaca la nueva atribución que tiene el Tribunal y la cual consiste en que ahora podrá resolver controversias respecto de las resoluciones que resuelvan los recursos administrativos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ya transcrito.

*En cuanto a la organización y estructura del Tribunal:*

Por no ser específicamente nuestro propósito, no nos vamos a centrar en el aspecto estructural, sino que nos limitaremos a enunciarlo, por la incidencia que puede tener en el conjunto de la cuestión que estamos tratando. Dentro de estas reformas podemos referirnos, primeramente a:

*El Pleno del Tribunal:* Con las reformas se restablece como órgano al "Pleno", y una de sus atribuciones de carácter jurisdiccional más importante es la facultad de resolver los juicios en que se requiera establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia, así como la facultad de resolver los que el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación considere de importancia y trascendencia.

*De las Secciones:* Ésta es una nueva inclusión que se hizo en la organización del Tribunal, y dentro de sus atribuciones jurisdiccionales más importantes destacan a) La resolución de juicios en los que se traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; b) Aquellos en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor algunos de los referidos tratados y acuerdos; c) Los que el Presidente del Tribunal considere de importancia y trascendencia.

*De la Sala Superior:* Corresponde a ella conocer del nuevo recurso de apelación que puede interponer la SHCP en contra de ciertas resoluciones. Además, si bien las Secciones de la Sala Superior emitirán sentencia respecto de los asuntos para los que tenga competencia, serán las Salas Regionales las que se encarguen de la instrucción del juicio.

Por ser nuestro propósito hacer algunas propuestas concretas a la nueva Ley Orgánica del Tribunal, nos remitimos al siguiente apartado para hacer nuestras observaciones a la nueva legislación.

## 7. EL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Tal y como ha podido analizarse a través de los apartados del presente trabajo de investigación, es patente el ritmo de avance que existe en nuestro Derecho para crear una verdadera justicia administrativa, tal como lo muestra la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal; y las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>66</sup>

Sin embargo no todo se ha hecho, falta limar algunos defectos que siguen teniendo estas innovaciones. Es por tal razón que a continuación proponemos la creación del Tribunal Federal Administrativo, con las características, competencias y facultades que procuraremos fundamentar, a fin de llenar el vacío jurídico que existe en nuestro sistema.

### 8.1 Nombre previsto para el Tribunal

Al ser éste un tribunal que conozca de todos los asuntos donde intervenga la Administración Pública Federal, así como en todos los asuntos que disponga la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, y en aquellos que su artículo primero, segundo párrafo excluye,<sup>67</sup> lo más adecuado sería denominarlo *Tribunal Federal Administrativo*.

De no ser así y en el supuesto que decidiéramos llamarlo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en materia federal correríamos el riesgo de caer, en opinión de don Niceto Alcalá Zamora, en una tautología<sup>68</sup> toda vez que la mayoría de los asuntos desahogados en los tribunales suponen un conflicto o contienda de intereses.

Ahora bien, si se optara por llamarlo Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como hasta la fecha se ha llamado, orillaríamos a pensar que dicho organismo únicamente es competente para resolver conflic-

<sup>66</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de diciembre de 1995.

<sup>67</sup> Este punto será explicado en el apartado siguiente.

<sup>68</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, *Proceso Administrativo*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XIII, núm. 51, p. 607.

tos en materia fiscal, cuestión que como se explicará más adelante debe corregirse.

En favor de nuestra propuesta está el significado mismo de los términos. Por razón de ser, el nombre de algo debe incluir lo necesario para identificar el objeto, y debe excluir todo factor de confusión. Nuestra elección es por tanto concederle el título de "Tribunal", esto por la naturaleza misma de su función. "Federal" por el hecho de que en él se desahoguen todos aquellos asuntos que intervengan las diversas entidades del Poder Público en su ámbito federal y distinguiéndose de los Tribunales Administrativos Locales. "Administrativo", por razón de que conocerá de la extensa materia administrativa, es decir, de los actos de la Administración Pública Federal.<sup>69</sup>

### 8.2 Competencia

Como ya lo comentamos en notas anteriores, nuestra propuesta va encaminada a convertir el actual Tribunal Fiscal de la Federación, en un Tribunal Federal Administrativo de plena jurisdicción. Las razones han quedado expuestas. Es necesario que la justicia administrativa encuentre garantizada su aplicación, y para ello es necesario que además de los recursos de revisión o apelación que se contemplan en algunas leyes, exista la instancia judicial. Como lo explicamos en su momento, el juicio de amparo no es suficiente.

Ahora bien, es importante mencionar que nuestra propuesta no es innovadora, pues existen en el mundo del derecho diversas opiniones de importantes tratadistas que se han preocupado, al igual que nosotros por una verdadera impartición de justicia administrativa. Don Jesús González Pérez, en su obra *Derecho Procesal Administrativo Mexicano* nos expone su pensamiento al comentar la evolución que el mismo Tribunal Fiscal ha tenido, y que progresivamente ha ido ampliando el ámbito de su jurisdicción: "constituye un orden jurisdiccional especial, cuyo ámbito viene delimitado fundamentalmente por la materia tributaria. Pero su jurisdicción originaria limitada a esta materia se ha ido extendiendo a otras materias administrativas. Lo que ha permitido pensar que éste podría ser el procedimiento para estruc-

<sup>69</sup> En realidad no conocerá de toda la actividad de la Administración Pública, porque no comprende a los organismos descentralizados; sin embargo, como lo sostendremos más adelante esta esfera debe aumentarse.

turar un sistema de justicia administrativa federal: atribuyéndose jurisdicción general en materia administrativa.<sup>70</sup>

Muy conocida fue la opinión de don Antonio Carrillo Flores, quien participó en la elaboración de la Ley de Justicia Administrativa, con la que se le dio nacimiento al Tribunal Fiscal de la Federación. Afirmaba que existe en la actualidad una corriente doctrinal cada vez más vigorosa para que se establezca un tribunal federal de lo contencioso administrativo que cubra todas las áreas de la acción administrativa. Y que en el supuesto que esto llegara a suceder, sería necesario que la legislación respectiva defina las jurisdicciones correspondientes de dicho tribunal federal de lo contencioso administrativo y de los órganos tradicionales de la justicia federal, es decir, los jueces de distrito, de los magistrados de circuitos unitarios y colegiados y de la Suprema Corte de Justicia; respetando en todo caso la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para, de una manera o de otra, decir la última palabra.<sup>71</sup>

Un tratadista más que se pronuncia a favor de la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es José Luis Vázquez Alfaro, quien en su obra *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, al comentar sobre los lineamientos básicos del amparo administrativo nos dice que uno de ellos es: "La tendencia a la supresión de la impugnación inmediata de los actos de la administración activa ante los jueces de amparo, toda vez que se han consolidado los órganos de jurisdicción administrativa a nivel local, y de que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en vías de convertirse en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa".

Por último, y antes de avocarnos propiamente al tema de la competencia que pretendemos se le dé al Tribunal Federal Administrativo, nos conviene citar a un tratadista que ha tenido una certera y relevante participación en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en la propugnación de un Tribunal Administrativo Federal.

<sup>70</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *op. cit.*, p. 642. Al respecto don Jesús González Pérez comenta que a este tema dedicó su comunicación (titulada "La jurisdicción contenciosa administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación"), que presentó en el Congreso para conmemorar el 50 aniversario del Tribunal. Así mismo comenta que hay varias obras sobre el tema como lo es la de Heduán Virués, "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa".

<sup>71</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *ob. cit.*, pp. 42 y ss.

Al respecto comenta: "Hoy en día, la tendencia es clara y manifiesta, como lo han señalado infinidad de tratadistas, de transformar el actual Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con competencia para dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal, Centralizada y Descentralizada, y los particulares".<sup>72</sup>

En tratando de la competencia, comenzamos por señalar que el objetivo es que, desde el punto de vista material, el Tribunal conozca de todos los actos de la Administración Pública Federal Centralizada y Descentralizada, que causen alguna lesión o perjuicio a los particulares, salvo aquellas resoluciones o actos que por su naturaleza no fueran lesivos directamente a los particulares. Formalmente, el Tribunal deberá quedar independiente y autónomo del Poder Ejecutivo.

Para esto existen, a nuestro juicio, cuatro puntos importantes y concretos que deberán incluirse en la competencia del Tribunal Federal Administrativo, además de las que actualmente le competen al Tribunal Fiscal de la Federación. Comencemos:

a) *Materia excluida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, expresamente en su artículo primero, párrafo segundo establece las materias excluidas de la ley. Aunque ya lo hemos afirmado insistimos en que esto no debería ser así. En estas materias el particular no goza de los beneficios que esta Ley le concede, ni por tanto del beneficio de poder interponer el recurso de revisión, ni por ende de acogerse al amparo de la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Independientemente del proceso que se siga para ir incorporando el resto de materias a la aplicación de la Ley Administrativa, por ahora nuestra propuesta concreta consistiría en modificar la fracción multicitada quedando en los siguientes términos:

"XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos previstos en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, o en las demás leyes especiales".

Con esto, el Tribunal Fiscal de la Federación será Tribunal de Justicia Administrativa para recurrir las resoluciones que pongan fin a

<sup>72</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 265.

un procedimiento administrativo, ampliando su competencia y convirtiéndose en tribunal de plena jurisdicción administrativa.

b) *De los Contratos Administrativos*

El conocimiento de los contratos administrativos por parte del Tribunal Federal Administrativo es de suma importancia para lograr el objetivo que se ha expresado: garantizar una auténtica impartición de justicia administrativa en materia federal. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación prescribe que el tribunal conocerá las materias relativas a la interpretación y cumplimiento de *contratos de obras públicas* que celebre la Administración Pública Federal Centralizada.

Aplaudimos la inclusión de esta fracción en la Ley, pero no encontramos la razón para que se limite únicamente al conocimiento relativo a los contratos de obras públicas. Si lo que pretendemos es precisamente "federalizar" la competencia del Tribunal creemos que debe implicarse a todos los contratos administrativos, siempre y cuando sean celebrados por el Órgano Ejecutivo. Nuestra propuesta sería modificar la actual fracción VII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal para quedar como sigue:

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos administrativos celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

Quedaría por incluir los contratos de la Administración Pública Federal Descentralizada, sin embargo, aunque por propia naturaleza le correspondería, consideramos prudente dejarlo para una reforma posterior.

c) *Actos de la Administración Pública Descentralizada*

Como lo acabamos de advertir esta inclusión deberá hacerse paulatinamente y en un segundo momento. No podemos cambiar de golpe la estructura de nuestro sistema. Uno de los impedimentos para que el Tribunal Federal Administrativo conozca de estas materias actualmente, se debe principalmente a que es necesario que antes se clarifique, el actuar con el carácter de "autoridad" de los organismos que componen a la Administración Descentralizada.

Hay que considerar además que la mayor parte de la legislación sustantiva administrativa no regula el actuar de dichos organismos.

#### d) Responsabilidad Civil del Estado

Otro punto que consideramos crucial en toda Ley Administrativa, tanto sustantiva como adjetiva, es el referente a la responsabilidad civil del Estado. Es a una Ley Administrativa a la que le corresponde señalar los límites y los alcances de la responsabilidad que se puede fincar al Estado, y a la legislación adjetiva el proceso para hacer efectiva esa responsabilidad.

Como es bien sabido por todos los especialistas, existe en nuestro derecho un gran vacío con relación a este tema. Únicamente en la legislación sustantiva civil del Distrito Federal<sup>73</sup> se prevé la responsabilidad civil del Estado, y aunque esta legislación tiene aplicación federal lo es sólo supletoriamente, por lo que no ha sido tratado correctamente.

El Estado, según dicho cuerpo legal, responde de manera solidaria cuando el funcionario ha actuado dolosamente, y subsidiariamente cuando éste carezca de recursos suficientes para pagar por aquellos daños y perjuicios que hubiese ocasionado al particular.

En contraposición a lo que opina el maestro Antonio Carrillo Flores,<sup>74</sup> opinamos que la responsabilidad civil o financiera deberá de ser fincada al Estado, siempre que éste, a través de sus funcionarios cause un daño objetivo a los particulares. Seguir un juicio previo para comprobar el estado subjetivo por el cual actuó el servidor público, que en la mayoría de los casos resulta difícil, para no decir imposible, de comprobar; o en su caso, seguir todo un juicio en contra del funcionario hasta la ejecución de la sentencia, y ante la imposibilidad de ésta, iniciar una segunda acción ante la autoridad administrativa para que subsidiariamente responda con los daños y perjuicios causados al administrado, hace nugatoria esta institución.

Los daños causados injustamente, a un particular no deben quedar sin el resarcimiento debido, los cause quien los cause, por lo que es imperiosa la necesidad de atender esta laguna tanto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como en la Ley del Tribunal Fiscal de la Federación.

<sup>73</sup> Artículo 1927 Civil del Distrito Federal.

<sup>74</sup> El maestro CARRILLO FLORES opina que *la responsabilidad financiera del Estado por el funcionamiento defectuoso de los servicios debiera por eso... limitarse a los casos de culpa verdaderamente grave, dándose preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos*, en su libro *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, ob. cit., p. 213.

#### 8.3 Organización Interna del Tribunal Federal Administrativo

Una mayor atracción de asuntos a conocimiento del Tribunal Federal Administrativo, como estamos proponiendo que se denomine de ahora en adelante, traerá aparejada la necesidad de responder en términos organizativos a esta mayor afluencia de trabajo. De hecho las reformas habidas en el actual Tribunal Fiscal de la Federación, las relativas a su competencia, han sido respaldadas por reformas en materia de estructura y organización. La nueva estructura se resume a lo siguiente:

- a) La Sala Superior del Tribunal funciona ahora en pleno o en secciones.
- b) Se aumentó el número de magistrados de la Sala Superior. Anteriormente eran nueve magistrados numerarios y hasta tres magistrados supernumerarios. Las reformas prevén ahora once magistrados. Por lógica cada sección se compone de cinco magistrados.
- c) La mayor parte de los asuntos administrativos recaen ahora en el Presidente de la Sala Superior, procurando no distraer a las secciones de su verdadera función administrativa.
- e) Anteriormente existían XII regiones, en las reformas se contemplan XI regiones.
- f) El artículo 22 de la ley derogada establecía que existieran una Sala Regional por cada región, salvo la metropolitana donde debería haber dos salas. Las reformas, o mejor dicho la nueva ley, concede al pleno de la Sala Superior la facultad de establecer el número de salas que considere prudente, atendiendo a las necesidades de esa región concreta.

En el ambiente profesional es algo consabido que la convicción de que el Tribunal Fiscal es ya un tribunal de plena jurisdicción administrativa, tardará en hacerse vida y praxis tanto de los litigantes como de los magistrados, y qué decir del individuo particular. La expansión a un número mayor de asuntos es pues algo paulatino y dependiente en su totalidad de factores tanto sociológicos como particulares de cada región, por lo que resulta muy atinado conceder al pleno de la Sala Superior la facultad discrecional de juzgar y decidir la ampliación a un mayor número de salas.

Atendiendo a los principios de legalidad y de facultades explícitas (principios básicos constitucionales) corresponde al órgano legislativo modificar las regiones, y a la Sala Superior del Tribunal establecer

el número de Salas Regionales. Ambas materias corresponden, por naturaleza a actos legislativos, por estar concediendo competencia y tratarse de actos con efectos generales y permanentes, por tanto, el otorgar a la Sala Superior la facultad de establecer el número de salas por región es ya una excepción, por tratarse de un acto legislativo realizado por un órgano judicial. No habría razón, *a priori*, para oponerse a que se otorgara a la Sala Superior la facultad de establecer el número de regiones.

Si es, como será, que según nuestra propuesta se aumentarán aún más el número de asuntos que conocerá el Tribunal Federal Administrativo, es lógico que deba prepararse un mecanismo suficientemente ágil como para hacer frente a una avanzada de reclamaciones. Somos partidarios, por ende, de que se otorgue a la Sala Superior la facultad no solamente de establecer el número de salas por región, sino también el número de regiones en que se divide el territorio nacional.

La mejor manera de atender una función de justicia administrativa es precisamente la descentralización, ya que a través de ella se consiguen dos elementos primordiales: la cercanía con la problemática concreta, que resulta indispensable para la labor de magistratura, y el descargo de asuntos —salvo los de verdadera relevancia— al cuerpo directivo, entendiéndose en este caso Sala Superior.

Reiteramos nuestra convicción de que la actual estructura podrá hacer frente a la nueva vocación que queremos atribuirle al Tribunal, ésta se basa en los datos actuales y el desenvolvimiento esperado de los elementos de la propuesta.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> A continuación mostraremos algunos datos estadísticos que se presentaron en el informe periódico ante el Tribunal Fiscal de la Federación por parte de su presidente la licenciada Alma Peralta Di Gregorio. Estos datos nos muestran que el mayor número de casos de los que se conocen, no son por cuestiones de fondo en la legalidad de los preceptos, sino que corresponden a multas impuestas por organismos de la Administración Pública; asimismo manifiestan que no existe prácticamente rezago en las labores del Tribunal; lo anterior corrobora las afirmaciones que hemos hecho sobre las estrategias de reorganización que son necesarias, y las expectativas de modificación que habrá:

#### TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Informe de labores rendido por la Presidenta del Tribunal Fiscal de la Federación  
(10. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 1995)

Lic. Alma Peralta Di Gregorio

Número de asuntos conocidos por salas:

Salas Regionales: Tuvieron conocimiento de un total de 25,891 demandas, lo cual refleja un incremento de 6,007 juicios en relación al mismo periodo del año pasado.

Otro capítulo relevante desde el punto de vista financiero, pero no jurídico, es el tema presupuestario, que puede limitar seriamente el crecimiento del Tribunal. Consideramos prudente estudiar con detenimiento los recursos que se deben otorgar a este Tribunal para que haga frente a sus responsabilidades.

Para cerrar de una manera más ordenada y sistemática esta exposición de ideas, juicios y razonamientos, preferimos la tarea de resumir en forma de conclusiones lo que, quizá sin el debido orden, hemos desarrollado en páginas anteriores.

#### 8. CONCLUSIONES

I. La justicia administrativa le corresponde ejercerla tanto a la autoridad administrativa como a la autoridad judicial. El procedimiento administrativo es un medio para controlar la actuación de la autoridad

Número de juicios resueltos: 19,635; lo cual significa un aumento de 4,400 juicios resueltos, mayor al resultado del año pasado.

Atracción de la Sala Superior: Durante el periodo estudiado conoció por atracción de 519 juicios. (Su fundamento de atracción es el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación).

Se resolvieron en la Sala Superior 530 juicios, lo que significó un aumento de 123 expedientes más con relación al año pasado.

\* De los juicios resueltos anteriormente, se formaron 7 jurisprudencias.

\* Se destacó el esfuerzo de las Salas Regionales por su atinada programación.

Juicios recurridos por la autoridad: Existieron un total de 3,151 juicios iniciados a instancia de la autoridad, de los cuales 138 se resolvieron.

De los 19,635 juicios que se resolvieron, 3,210 se fueron a Juicio de Amparo; 1,188 resolvieron ordenando modificaciones a los actos recurridos; lo cual significa un 5.9% de juicios resueltos.

Materias de los juicios que se conocieron:

IMSS: 4,384.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 8.

Turismo: 2.

Servidores Públicos: 372.

Código Sanitario: 2.

Banco de México: 11.

Impuesto sobre la Renta: 2,033.

Impuesto al Valor Agregado: 796.

ISSSTE: 377.

Comercio: 372.

Aduana: 3,322.

\* Como puede observarse, no existe rezago; y la mayoría de los casos son por multas impuestas por la autoridad y no por asuntos de fondo.

administrativa, e incluye tanto el camino para expedir un acto como la resolución de los recursos interpuestos por los particulares.

II. Es indispensable que se otorgue a la autoridad judicial la facultad para nulificar los actos administrativos. Estos tribunales deben fungir a nivel local y federal. La finalidad propia de estos órganos es la de nulificar, en base a la ley, los actos administrativos viciados.

III. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994, da las bases uniformes conforme a las cuales puede actuar un Tribunal Federal Administrativo. Anteriormente estas bases permanecían desperdigadas en multitud de disposiciones administrativas.

IV. A partir de 1857 la justicia administrativa en México fue confiada a la autoridad judicial pero en vía de Amparo. Así lo entendieron los constituyentes de 57 y de 17, y fue hasta la expedición de la Ley de Justicia Administrativa cuando comenzaron a actuar tribunales administrativos pero con una competencia muy reducida.

V. En los diversos ordenamientos jurídicos del Derecho Comparado, se han tomado diferentes caminos para lograr una eficiente impartición de justicia administrativa. No se puede afirmar que una sea mejor que otra, simple y sencillamente cada país en lo particular tendrá que decidir en base a sus circunstancias y factores específicos cuál es la mejor manera de regular el Poder Público.

VI. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal en toda la extensión de la palabra, con una naturaleza jurisdiccional. Se le denomina Tribunal Administrativo porque conoce de asuntos administrativos. Su dependencia del órgano ejecutivo, por nombramiento, no le hace perder esta cualidad. En cambio, se puede realzar su independencia económica a través de la nueva ubicación presupuestal, habiéndose ubicado en un rubro distinto al de la SHCP.

VII. Las reformas llevadas a cabo en 1994 versaron fundamentalmente en la ampliación de la competencia del tribunal, abarcándose ahora las resoluciones que ponen fin al recurso de revisión interpuesto por los particulares en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Con esto se pretende convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal administrativo de *plena jurisdicción*. Es optativo para el particular acudir a la autoridad administrativa en vía de revisión, o ir directamente al Tribunal Fiscal de la Federación en vía judicial.

VIII. En nuestra opinión estas reformas son insuficientes porque aún hay materias que no se incluyen, tales como: las materias exclu-

das de la LFPA, todos los contratos administrativos, los actos de los organismos descentralizados y la responsabilidad civil del Estado. Deben incluirse estas materias. En el caso de los actos de los organismos descentralizados su inclusión debe ser paulatina, primeramente debe aplicárseles las leyes administrativas, entre ellas la LFPA.

IX. Proponemos el cambio de nombre del Tribunal Fiscal de la Federación, debiéndose llamar *Tribunal Federal Administrativo*. No es conveniente, por tautológico, llamarle "*de lo contencioso*".

X. Para que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda atender los asuntos que atraerá por su nueva configuración debe modificar y ampliar relativamente su estructura. En concreto, proponemos la fracción de algunas de sus regiones, así como la instalación de un mayor número de Salas Regionales. Este proceso deberá estar precedido de un análisis estadístico que permita calcular la cantidad de asuntos que llegarán a cada tribunal amén de evitar rezagos en su tramitación. Asimismo es necesario el dotar de los recursos necesarios para su funcionamiento.