



INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
EN LA REFORMA
DEL ESTADO**





INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

LO

**CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
EN LA REFORMA
DEL ESTADO**



Corrección: Adriana J. Paz Mojica
Diseño de Editorial: Isabel Reyes de la Cruz

Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado

ISBN: 968-6080-29-5

© D.R. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera federal México-Toluca
Col. Palo Alto , Deleg. Cuajimalpa, C.P. 05110
México, D.F.
www.org.org.mx/inap

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magneto-fónica y cualquier sistema de almacenamiento de información.

ÍNDICE

	Pag
Presentación	5
<i>Dr. José Natividad González Parás</i>	
Prólogo	7
<i>Mag. Ma. Guadalupe Aguirre Soria</i>	
Naturaleza y alcances de la reforma del Estado en México	13
<i>Dr. José Natividad González Parás</i>	
El origen de la jurisdicción administrativa	23
<i>Dra. Margarita Lomelí Cerezo</i>	
El Tribunal Fiscal de la Federación. Una visión del foro ante las propuestas de su traslado al Poder Judicial de la Federación	41
<i>Lic. Augusto Fernández Sagardi</i>	
La función jurisdiccional administrativa en materia laboral	49
<i>Dr. Hugo Ítalo Morales Saldaña</i>	
Naturaleza jurídica de los tribunales agrarios	79
<i>Mag. Rodolfo Veloz Bañuelos</i>	
Tribunales locales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas	93
<i>Lic. Gabriela María Chaín Castro</i>	

**El contencioso administrativo
en el Poder Judicial** 105
Dr. Miguelángel García Domínguez

**El Tribunal Fiscal de la Federación.
Integración orgánica al Poder Judicial
e independencia jurisdiccional** 137
Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón

**Nuevo marco jurídico del contencioso
administrativo en México** 151
Lic. Javier Moreno Padilla

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Administración Pública desde su creación se ha preocupado por desarrollar una doctrina sobre el acto administrativo, sobre la participación del Estado en el ejercicio de la función pública y sobre la naturaleza de estos actos en el contexto de su relación con los ciudadanos.

Hoy en día se está dando en México un proceso de gran relevancia que ha transformado al Estado mexicano: la reforma de Estado en México es un hecho que está en proceso de consolidación y fortalecimiento, en él están participando académicos, políticos, legisladores y servidores públicos sobre la revisión de su estructura y de las reformas que recientemente se han instrumentado.

En la agenda de la reforma del Estado el tema de lo contencioso administrativo está incluido y esa es la razón por la que tuvo un gran sentido la realización del Seminario «Lo contencioso administrativo en la reforma del estado», organizado por el INAP y la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

Durante el seminario se realizaron planteamientos en relación a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe transformarse en un organismo más representativo de la función y de la naturaleza de los actos que realiza y convertirse en un auténtico tribunal de lo contencioso administrativo en este país con una legislación nueva que fortalezca su autonomía operacional y que le dé un cauce más adecuado para los tiempos modernos que estamos viviendo.

Se formularon planteamientos sobre reascribir, en el esquema de la división tradicional de poderes que existe en nuestro país esta tarea, hubo incluso algunos planteamientos en el sentido de que un proceso de esta naturaleza puede también integrarse en estos nuevos órganos autónomos de gobierno que la reforma del Estado mexicano ha venido creando en los últimos años.

¿Cuál es el futuro del contencioso administrativo en México? ¿dónde debe estar ubicado? ¿Cuál es el resultado de la experiencia en materia fiscal, administrativa, laboral y agraria? Y ¿Cómo podemos aprovechar en México este esfuerzo colectivo de rediseño, de reinvento, de repensamiento del Estado, para que lo contencioso administrativo tenga el lugar que debe de tener en un Estado moderno, en un Estado de derecho?

Estas son algunas de las interrogantes que fueron objeto de discusión y de reflexión, en este seminario, cuya memoria presentamos para beneplácito de los investigadores, estudiantes y estudiosos de la materia, nos sentimos muy satisfechos de que este texto se haya realizado justamente en los umbrales del inicio de una nueva etapa de la vida política de México, de un nuevo régimen de gobierno, de un nuevo siglo y de un nuevo milenio.

Dr. José Natividad González Parás
Presidente del Consejo Directivo del Instituto
Nacional de Administración Pública, A.C.

PRÓLOGO

Es sumamente grato para mi, atender el amable requerimiento que me hace el Instituto Nacional de Administración Pública, en la persona de su Presidente el Dr. José Natividad González Parás, de prologar esta obra, resultado del Seminario «*Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado*», esfuerzo loable que realizaron el Instituto con la participación de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal y una pléyade de expertos en la materia.

Acometo esta labor, de la manera que me parece puede ser más provechosa, y que no es otra que añadir algunas reflexiones a las ya expresadas. El contenido de esta memoria debe permanecer intacto, pues prologar es sólo abrir una ventana sobre un tema ya desarrollado, sin que la ventana y su amplitud pretendan rehacer o modificar la visión a la que el espectador, en este caso el lector, se asoma.

Al referirme al contencioso administrativo en la Reforma del Estado, solamente expresaré algunas ideas propias al tema, sin otro propósito que contribuir a la doctrina y despertar la conciencia política, a la reflexión sobre una institución que como la Contenciosa Administrativa Federal ha merecido un impulso permanente de fortalecimiento hacia dentro y hacia afuera sin alterar su ubicación dentro de las funciones actuales del Estado.

La construcción jurídica del Estado nos la muestra en sus funciones Ejecutivas, Legislativas y Judiciales; y controlado jurí-

dica y jurisdiccionalmente en su actividad por el principio de justicia administrativa y limitado por el respeto a los derechos públicos subjetivos a través del juicio de garantías.

La justicia administrativa se ha abierto paso logrando bases constitucionales para lograr su establecimiento como parte substancial del Estado de Derecho, a nivel federal y estatal, buena prueba de ello son las ponencias presentadas por la Dra. Margarita Lomelí Cerezo, la Mag. Gabriela María Chain Castro y el Dr. Gonzalo Armienta Calderón. De igual manera, ha quedado de manifiesto en este seminario que la justicia laboral y la justicia agraria han tenido que sobreponerse a toda clase de interrogantes sobre su naturaleza jurídica siendo que en la Constitución Política, al igual que la justicia administrativa, se encuentran los fundamentos jurídicos que sostienen su independencia, del Poder Judicial, como órganos administrativos competentes en materia laboral (artículos 73, fracción X, y 123, fracción XX) y en materia agraria (artículo 27 fracción XIX).

Muy interesantes por cierto, son los planteamientos sobre los tribunales administrativos como se advierte de lo tratado por el Mag. Rodolfo Veloz Bañuelos y el Lic. Hugo Italo Morales; y la proyección que puede tener lo contencioso administrativo, señalada por el Lic. Javier Moreno Padilla.

La ubicación de esta materia en un proyecto de Reforma del Estado, tiene una inquietante propuesta en los planteamientos del Dr. Miguelángel García Domínguez, que sustenta una división de poderes ortodoxa «sin temperamentos y excepciones». Destacan la preocupación que planteara el Lic. Augusto Fernández Sagardi, Presidente de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A. C. y la que expuso el Dr. José Natividad González Parás, Presidente del Consejo Directivo del INAP, que señalan en forma por demás sólida, la problemática de ubicar con una visión de futuro, un mayor desarrollo de la autonomía de los tres poderes y la importancia de la eficacia de la gestión gubernamental y la democracia.

De lo expuesto, es posible glosar, que la existencia de la justicia administrativa es una prueba más de que en el Estado moderno, la teoría de la división de poderes, teoría esencialmente

política, ha sido fortalecida con tribunales independientes que tienen por objeto la materia administrativa. La justicia administrativa es tan específica como puede serlo la laboral, agraria, penal o la civil, tratándose sólo de diferentes ramas que provienen del mismo tronco.

La preocupación por incorporar los tribunales administrativos que se encuentran fuera del control y del estatuto del Poder Judicial federal, a ese poder, se debe a una concepción purista de la división de poderes, que no concibe que pueda haber jurisdicción fuera del Poder Judicial federal, al estimar que esto sería forzar la teoría de la división de poderes. De igual manera se forzaría si se llamara a juicio al Poder Ejecutivo para resolver una controversia entre la administración y el administrado, pues en estricto derecho sólo se podrá llamar a juicio al Ejecutivo tratándose de controversias sobre la constitucionalidad de las leyes que aplica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga al legislador a establecer los medios necesarios para asegurar la independencia de los tribunales. Esta garantía del ciudadano se integra por los siguientes derechos: 1) a que el Estado instituya tribunales; 2) a que, descendiendo de la soberanía nacional, el poder público le imparta justicia; 3) a que la controversia se resuelva por un tribunal, imparcial, especializado y con autonomía interna y externa, y 4) a que previo a la controversia, exista un tribunal para su resolución. Así, los ciudadanos dentro de la esfera administrativa requieren un tratamiento distinto y jueces *ad hoc* que no tienen nada que ver con la función judicial. La teoría jurídica administrativa tan compleja, la legislación abundante y cambiante, requieren tiempo de estudio y entrega profesional por parte de las personas que imparten justicia administrativa. Por ello, la especialidad alcanzada por los jueces en esta área es única y hace que los justiciables se sientan tranquilos al acudir a esta instancia experta.

Cuando el Estado legisla, juzga y administra lo hace a través de un procedimiento administrativo que es el cauce formal de la función administrativa. El procedimiento administrativo *lato sensu* lo entendemos como una combinación de actos cuyos

efectos jurídicos están vinculados entre sí con la finalidad de conseguir una acertada o válida decisión para el gobernado.

Los opositores al contencioso administrativo argumentan que la administración no puede ser al mismo tiempo juez y parte, más la aparente fuerza de este argumento depende de las ideas imprecisas que se tienen de la administración y del empeño en juzgar los actos administrativos según las normas del derecho civil. No existe tal incompatibilidad porque la administración no es parte, ya que únicamente administra cuando decide materias contenciosas¹.

La Reforma del Estado ubica dentro del Poder Legislativo por mandato constitucional a la jurisdicción contenciosa administrativa. Así las cuestiones contenciosas promovidas en la ejecución de un acto administrativo deben someterse a la jurisdicción contenciosa administrativa como la establecida en el sistema francés.

El juez judicial no siempre puede juzgar con la debida amplitud la competencia ni el procedimiento de la administración pública y menos la conveniencia de sus actos, pues ello afectaría el principio de separación de poderes y el juez judicial sería virtualmente árbitro del servicio público, contra el principio señalado. También una cuestión de especialización aconseja la separación de las jurisdicciones: la administrativa y la judicial, como se han separado la penal y la comercial, de la civil.

¹ Nuestro argumento se refuerza con la idea de Teodosio Lares: "El gobierno administrando a nombre del Estado representándolo como unidad nacional, velando por el interés general, conservando y protegiendo los intereses comunes, colectivos, no es parte. Y ya hemos demostrado que cuando conoce y decide de los actos contenciosos, administra. No, no es entonces parte, no defiende interés particular, ni propio suyo; son los intereses de la nación los que administra. No es parte que ejercite alguna acción que le sea peculiar, es la acción administrativa la que ejerce, y la que debe ejercer sin traba alguna si no se quiere caer en la confusión y en la anarquía. No, no es una parte que sostiene sus derechos, es la autoridad administrativa que obra, y cuyos actos no pueden reformarse sino por la misma autoridad administrativa de sus agentes o consejos, cuyas deliberaciones aseguran más fuerza moral a las decisiones supremas de la administración...La administración no cesa de administrar, aun cuando decide sobre materias contenciosas. La jurisdicción que ejerce es el complemento de las acciones administrativas." Lares, T. *Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano*. Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1852. pp. 154-156.

Pero insistimos, lo que decide esta separación radical es el sistema constitucional mexicano (artículo 73 fracción XXIX-H), la función judicial sólo asegura la legitimidad de la actividad contenciosa administrativa.

En el ámbito estatal los tribunales de lo contencioso administrativo, de origen fueron órganos de simple anulación y con el tiempo a base de resultados y el arraigo que han logrado en la cultura de los ciudadanos, se les ha ido dotando de la plenitud de jurisdicción al facultarlos para analizar y resolver en forma completa y eficaz las controversias que se someten a su estudio, dictando resoluciones que además de anular pueden modificar las resoluciones impugnadas y en su caso, condenar a la autoridad, contando con atribuciones en materia de ejecución de sentencias.

La institución de lo contencioso administrativo va a tener que ampliar su ámbito de acción y consolidar su ámbito de aplicación y de responsabilidad y funcionar de una manera más eficiente, deberá revisarse la legislación para adecuarse a la realidad y establecerse los mejores esquemas de organización y de jurisdicción para que opere adecuadamente, habrá que darle una importancia mayor porque es un tarea clave del Estado.

En el seminario se abordaron temas como el origen de la jurisdicción administrativa, el Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la función jurisdiccional administrativa en materia laboral y agraria, la justicia administrativa en el federalismo mexicano, y sobre la Reforma del Estado y el futuro de la jurisdicción administrativa, estudios todos que hablan de la validez actual del Contencioso administrativo y de órganos jurisdiccionales independientes que son pilares de la República.

Parfraseando a Meinecke² decimos que la razón del Estado dice al político lo que tiene que hacer e indica los caminos y metas del crecimiento, hoy estas palabras cobran fuerza y vigor en aras de fortalecer la justicia administrativa.

² Meinecke, F. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959. pp. 28 y 31.

Hago votos por que, lo contencioso administrativo federal y estatal, prosiga en la línea de profesionalidad y buen hacer, trazada hasta ahora y también, para que al plantearse la Reforma del Estado se determine con equilibrado juicio, la ubicación óptima de un instrumento que, como la justicia administrativa, ha sido baluarte del Estado de Derecho en México y producto de su avanzado desarrollo jurídico.

Mag. Ma. Guadalupe Aguirre Soria

Presidenta del Tribunal Federal
de Justicia Fiscal y Administrativa

NATURALEZA Y ALCANCES DE LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

DR. JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

Quiero tratar un tema que es de actualidad y en el cual se inscribe, de alguna manera, lo contencioso administrativo en México, me refiero a la reforma del Estado. Voy a tratar de una manera muy general algunas reflexiones sobre este concepto, ¿cuáles han sido los cambios importantes que ha experimentado el Estado mexicano en estos últimos años? y ¿hacia dónde se orienta la organización del nuevo Estado? para, inscribir los procesos de transformación y de cambio de lo contencioso administrativo en México.

Iniciaría recordando lo que es el Estado, si se quiere una definición simple, decimos que el Estado es la representación política de la sociedad y eso significa que una sociedad no puede vivir sin un Estado que la represente, el Estado, pues, no es una entelequia conceptual, es una institución esencial para la convivencia armónica y para que funcione la sociedad. Si quisiéramos desarrollar un poco más el concepto de Estado podríamos decir que el Estado es la representación política de la sociedad que ejerce una autoridad o poder de dominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios en determinada población y en determinado territorio. Estos valores colectivos mayoritarios están generalmente consignados en un documento esencial para una sociedad, que se llama Constitución, en este documento básico, sea breve o sea amplio, está establecida la forma como se constituye el Estado.

Los valores colectivos mayoritarios, los principios que una sociedad hace suyos y que van cambiando con el tiempo y que,

generalmente se construyen a través de los partidos políticos son los principios dogmáticos; y la forma como el Estado se estructura se da de acuerdo con las características socio-históricas en la evolución que cada país, en lo particular, tiene.

El Estado en general y particularmente el Estado mexicano se conforma, además de con esta filosofía que se reconoce en sus valores mayoritarios, por la estructura tradicional en la que se ha ejercido el poder político a lo largo de estos últimos siglos en el mundo y que es una estructura con la división tradicional de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y un esquema de Estado nacional, donde se sobreponen también órdenes de gobierno, así, el Estado se constituye, generalmente, en su parte orgánica por poderes y por niveles. En un Estado federal como el nuestro es más clara la concepción general en la cual el Estado descansa, poderes y niveles de gobierno.

Hay reforma de Estado cuando, por razones de carácter social, de definición de una cosmogonía específica, una cosmovisión de la sociedad por parte de los gobernantes o de la propia sociedad, se decide que haya transformaciones a la filosofía del Estado, a su estructura fundamental o a la forma como se da la relación entre el Estado y la sociedad civil a la que representa. Cuando hay estas transformaciones hablamos de reforma de Estado y cuando estas transformaciones son producto de una agenda nacional en donde participan las distintas fuerzas sociales, los partidos políticos y los propios representantes del Estado, entonces estamos hablando de una reforma institucional y, cuando además es por consensos la llamamos democrática.

Los Estados han sufrido a lo largo de su historia transformaciones, el nuestro, ciertamente las ha sufrido desde su constitución como Estado independiente en 1821 reflejadas en la Constitución de 1824 y en la de 1857. Una transformación muy importante del Estado nacional se da como producto de la revolución mexicana en 1917, cuando cambian algunos de sus valores colectivos y, particularmente, su noción de rol de representante político de la sociedad, con la revolución el Estado asume la responsabilidad de ser un factor directo de ciertos procesos del desarrollo económico, social y cultural y asume la responsabilidad de participar y asegurar derechos en materia

de educación, de salud, de cultura y de otros ámbitos, se convierte del Estado que antes era, un Estado gendarme, liberal que se basaba en los principios del dejar hacer y el dejar pasar, en un Estado activo, en un Estado providencia, en un Estado actuante en la vida nacional y eso hace que se transforme su estructura, su administración pública y, desde luego, sus marcos legales y constitucionales.

A partir de 1917 el Estado tiene un rol más activo como rector de los procesos económicos y sociales del país y, consecuentemente, su administración cambia, sin embargo, y también como consecuencia de esta nueva visión filosófica del Estado, se inicia un proceso de desequilibrios funcionales en la estructura de los poderes y los órdenes de gobierno: crecimiento desmedido del Estado, hipertrofia del Ejecutivo bis a bis el Legislativo y el Judicial, desequilibrio entre un nivel federal de gobierno frente a los niveles locales, el Estado mexicano le da al sistema presidencial una connotación determinante, hegemónica. En la estructura del Estado mexicano, el presidencialismo se constituye en un centro crucial del entramado nacional y de la vida incluso de los otros poderes públicos y también de los otros órdenes de gobierno.

En los últimos años el Estado mexicano ha vivido algunas transformaciones notables, en el ámbito político y en otros ámbitos. En primer lugar, el Estado mexicano se inscribe en los procesos de globalización, las naciones eran antes sistemas un poco cerrados, particularmente la nuestra, al entorno internacional. Ustedes recordarán que hace apenas pocos años nuestro Estado decidió no ingresar al GATT, el Estado había decidido cerrar las fronteras para así propiciar las condiciones para que existiera una clase empresarial y una infraestructura de producción nacional que pudiera nacer con ciertas posibilidades de crecimiento y de éxito, el Estado había intervenido en lo social, en lo económico, en lo sindical, en lo empresarial, pero la globalización empieza a inscribir al Estado mexicano en un contexto de interdependencia a tener que transcurrir por ciertas vías, en donde la competencia internacional, el libre flujo de mercancías de comercio, se convierten en un determinante y, consecuentemente, en un limitante del ejercicio amplio del presidencialismo mexicano.

Esta y algunas otras reformas le dan al Estado mexicano una connotación de Estado en proceso de transformación, reformas que se dan a algunos postulados básicos de la Constitución; en su relación con las Iglesias, en su relación con instituciones muy importantes para la vida nacional como son las instituciones relacionadas con el ámbito agrario y, muy especialmente, hay que subrayar las reformas políticas que comienzan a enmendar algunas deformaciones que se daban en la evolución del país, particularmente, en los procesos a través de los cuales se integra la representación del Estado nacional.

Quisiera, de manera muy específica, señalar algunas de las transformaciones más notables del Estado en el ámbito político. La primera es la electoral: en el esquema de la división tradicional de poderes empiezan a surgir órganos autónomos de gobierno, el primero y quizá el más importante, no el primero en tiempo porque antes fue el Banco de México, es la institución electoral, el IFE, en donde se crea una instancia, una autoridad reguladora de los procesos electorales con nuevos esquemas que hacen que la contienda electoral, la vida de los partidos políticos y los procesos electorales sean más transparentes y más equitativos.

Hay cambios trascendentes en este ámbito, cambios que se agendan, se negocian entre grupos parlamentarios y partidos políticos y logran una reforma constitucional unánime que le da al país un impulso muy grande en su vida política y que nos permite cumplir con una asignatura pendiente que teníamos desde hace tiempo: me refiero no solamente al proceso electoral sino también, dentro de él, a los procesos de lo contencioso electoral, creando primero órganos autónomos de justicia electoral, que después, merced a otra reforma constitucional, pasan al ámbito del Poder Judicial.

Otra reforma importante es la que redimensiona al Ejecutivo, la que lo redefine. El Ejecutivo y la burocracia federal en su conjunto crecieron de una manera desmedida, el Estado se convirtió, en algún momento de nuestra historia, por razones, de nuestra historia reciente, por razones también explicables en un Estado patrimonialista, en un Estado obeso. Recuerdo con frecuencia la frase de Octavio Paz que decía que el Estado se convirtió en un ogro filantrópico que terminó por atentar con-

tra los propios deseos de servir a la sociedad. Estas reformas de Estado que se dan en estas últimas dos décadas y, particularmente en esta última década, también tocan esta construcción burocrática del Estado en el ámbito del Ejecutivo, redimensionándolo, haciéndolo, si se me permite la expresión, más esbelta, la parte del Poder Ejecutivo.

Otra de las reformas importantes fue que un apéndice del área administrativa del Poder Ejecutivo que correspondía al gobierno del Distrito Federal, se separa para constituirse en un órgano autónomo, independiente de gobierno, en esta reforma constitucional, me tocó participar de manera directa, al igual que en la electoral, primero como legislador y luego como representante del Ejecutivo.

También existen procesos de redimensionamiento del Ejecutivo realizados por iniciativa de este poder, quiero subrayar la importancia de algunas decisiones de gran envergadura que, los últimos dos presidentes de México emprendieron: como la descentralización que permite procesos de equilibrio, al pasar de un nivel de gobierno atribuciones y funciones a otros niveles de gobierno.

En razón de las obligaciones del Estado por algunos valores colectivos que lo responsabilizan como la educación, la salud y el desarrollo social habían venido creciendo las atribuciones y funciones del Ejecutivo federal, mediante la descentralización éstas pasan a los niveles locales de gobierno, toda la estructura del sector educativo nacional, pasó paulatinamente a los Ejecutivos locales con responsabilidades y con recursos.

Los presupuestos y los recursos ahora se han ubicado mediante procesos de descentralización irreversibles en mi opinión, en los niveles locales de gobierno, e, incluso, en los niveles municipales.

Se dan paralelamente otras reformas de enorme relevancia en el funcionamiento de los poderes públicos federales que han tenido como consecuencia el fortalecimiento, se ha redimensionado y hecho más pequeño el Ejecutivo pero también se han fortalecido los poderes Legislativo y Judicial.

La reforma del Poder Judicial Federal que se dio a principios de 1995, más la que habrá de venir próximamente, han generado que el Poder Judicial se convierta en un poder más independiente, más autónomo, con mecanismos nuevos de operación y de funcionamiento que se traducen en escenarios inéditos como la elección de los once ministros de la Corte por unanimidad en el Senado de la República, lo cual asegura un principio de suposición que se ha visto en la realidad traducido en independencia del Poder Ejecutivo.

También hay reformas al Poder Legislativo, crecen algunas de sus atribuciones pero las reformas que se dan en el ámbito electoral más la madurez política de los mexicanos, el crecimiento más equilibrado de las fuerzas políticas generan una nueva circunstancia en el Poder Legislativo que lo hace que asuma su verdadero rol de contrapeso, de balance y a ser una instancia fundamental del ejercicio de los poderes públicos.

El partido del Jefe del Ejecutivo federal no tiene mayoría en el Congreso, y esto va a significar contrapesos y balanzas entre los dos poderes, ya redimensionados, un nuevo espacio de convivencia como lo asegura la Constitución, procesos de colaboración y coordinación entre poderes que van a hacer que se fortalezca el rol del Legislativo como espacio privilegiado para la disposición política nacional.

Adicionalmente a esto, en esta reforma de Estado, frente al esquema tradicional de división de poderes, se crean órganos autónomos de gobierno que no se inscriben necesariamente en la división tradicional de poderes y que tienen autonomía frente al Ejecutivo, autonomía orgánica, legal e, incluso, presupuestal. El Banco de México es el primero y tiene que ver con la política monetaria del país y con algunos aspectos esenciales de la economía.

Está el IFE, al que ya hicimos alusión, está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y está en ciernes un órgano superior de fiscalización que, aun relacionado con el Poder Legislativo, operaría con autonomía para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos, sobre todo, de los otros poderes de gobierno, particularmente del Ejecutivo.

Este fenómeno tiene sus aspectos positivos y sus riesgos, el riesgo de que se pierda la coherencia y la gobernabilidad, pero también el surgimiento de nuevos esquemas que permitan un funcionamiento distinto del Estado nacional mexicano.

También en el escenario político nacional hay un cambio radical en la conformación plural de los poderes que hacen que los sistemas de contrapesos y balanzas sean más efectivos. Medios de comunicación más demandantes, una sociedad que ve las cosas de una manera más plural, donde la figura del presidencialismo excesivo quedó atrás, tratados de libre comercio que tienen, desde luego, rango constitucional, leyes que limitan las capacidades de actuación del Ejecutivo se dan en un marco de pluralidad en la composición del mapa político nacional, estados de la República en manos de un partido político, y algunos en manos de otros partidos, lo mismo sucede en el plano municipal y en los ámbitos legislativos locales, en donde se dan ya fenómenos de entidades federativas en donde hay un Congreso con mayoría distinta a la del partido del Ejecutivo.

En suma, se ha generado una transformación radical del funcionamiento del Estado mexicano, en donde se inscriben discusiones para perfeccionarlo, para hacerlo más eficaz y para hacerlo más democrático.

Entre estas discusiones están el derecho a la información de los ciudadanos frente al Estado, los esquemas de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, las reformas que deben de darle sustento legal a los derechos y la cultura de los pueblos indígenas en una sociedad pluriétnica y pluricultural como la nuestra.

La democratización del Estado es aquel proceso que permite que haya más equilibrio entre los poderes públicos y entre los niveles de gobierno, un Estado democrático hacia el interior de su organización estructural va a permitir que los gobernantes tengan mayor legitimidad, mayor consenso, que exista más armonía social, más seguridad para la inversión productiva y mejores condiciones de vida para la sociedad. Este planteamiento

nos debe llevar a buscar fórmulas de mayor participación ciudadana, fórmulas más eficaces de defensa de los ciudadanos frente al Estado.

El otro imperativo de la reforma del Estado es el de la eficacia. Un Estado, independientemente de su orientación ideológica, debe ser lo suficientemente organizado para cumplir, de la mejor manera posible sus metas y sus responsabilidades públicas, un Estado eficaz implica, en primer lugar, el diseño de las estructuras jurídicas organizativas y funcionales más adecuadas, requiere de una gestión pública moderna y eficiente, de adecuados sistemas de planeación, de programación, de utilización de técnicas modernas que la revolución tecnológica ha ofrecido, de informática, de las computadoras, de la telemática, requiere del servicio público de carrera y de buenos métodos de gestión.

En este contexto de un Estado más moderno y más eficaz que estamos buscando los mexicanos, más democrático, que lo estamos teniendo, los avances han sido realmente impresionantes, estamos entrando a una etapa de institucionalidad de la normalidad democrática en nuestras instituciones públicas, eso nos va a fortalecer mucho como país, pero tenemos el imperativo de seguir buscando fórmulas que permitan incrementar la eficacia gubernamental.

Hay que revisar las estructuras de las instituciones y buscar cómo ser más eficaces para que no haya rezago en la atención de las acciones de impartición de justicia, cómo mejorar los esquemas de administración e impartición de justicia que se establecen con la modalidad y el funcionamiento de la Judicatura administrativa y de la Judicatura judicial.

Conocemos la naturaleza y el origen del contencioso administrativo en México, su tránsito de un poder a otro, su surgimiento como una creación natural a problemas que se generaban primero en el ámbito fiscal y que después se fueron extendiendo a otros campos de la propia administración pública. Sabemos que el resolver los problemas que se suscitan al interior de la administración pública o de la administra-

ción con los ciudadanos requiere un tratamiento distinto al funcionamiento normal del Ejecutivo que no tiene que ver con la función jurisdiccional.

Los ámbitos de operación o de inscripción de los temas objeto de lo contencioso administrativo son, esencialmente, del Ejecutivo, luego un primer supuesto será saber dónde se ubica, estructuralmente, en la reforma del Estado lo contencioso para que el desarrollo de esta función y misión del Estado frente a la sociedad sea más eficaz.

Independientemente de su ubicación, que desde luego tiene que ver con el grado de calidad de su funcionamiento, hay otros aspectos que deben revisarse, el título de la institución, a nivel federal, es un título restringido a un ámbito que ya fue sobrepasado desde hace mucho, las entidades federativas, incluso, están inscritas en un concepto de mayor racionalidad y de modernidad tienen instancias de lo contencioso administrativo, algo que debe hacerse, desde mi punto de vista, es adecuar la realidad a la responsabilidad y la responsabilidad a la realidad y no vivir en un esquema distinto, entonces, un primer ejercicio que tiene que hacerse es redimensionar a su exacta magnitud y función a lo contencioso administrativo; lo fiscal es, sin duda, y seguirá siendo, siempre un capítulo importante, pero cada vez más y, particularmente ahora que van a instrumentarse procesos de profesionalización del servicio público, debemos saber quién va a resolver los problemas, debemos pensar que cuando existan inconformidades, cuando se den planteamientos distintos entre el patrón y el servidor de confianza, que no de base, en el ámbito de la carrera, no vamos a crear una institución adicional, si ya contamos con un contencioso administrativo con facultades que, de hecho ya está viendo algunos de estos temas.

La institución de lo contencioso va a tener que ampliar su ámbito de acción y consolidar su ámbito de aplicación y de responsabilidad y funcionar de una manera más eficiente, deberá revisarse la legislación para adecuarse a la realidad y establecerse los mejores esquemas de organización y de jurisdicción para que opere adecuadamente, habrá que darle una importancia mayor a la tarea de lo contencioso administrativo, por-

que es una tarea clave. El universo de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos va a ir creciendo en la medida en que los ciudadanos tengan mayor cultura política y se vayan abriendo más instancias o canales de participación ciudadana y tendrá que haber una institución que se encargue de resolver los problemas que surjan de esa relación.

Habrá que ver el nivel que debe tener esta institución, habrá que tener presente el enorme reto que la institución de lo contencioso administrativo tiene en el ámbito federal y en el ámbito local de modernizar la gestión pública. Habrá que buscar en el ámbito administrativo, no solamente en el de impartición de la justicia administrativa, sino en el de la gestión de la justicia administrativa, el establecer sistemas más profesionales, métodos más eficaces de gestión que permitan cumplir, de una manera más plena y más cabal, su función.

La reforma del Estado mexicano nos ha llevado a transformaciones de gran relevancia para la vida del país, hay que consolidarlas, hay que continuarlas, hay que inscribirlas en este imperativo dicotómico de democracia y eficacia y, es también, democracia y eficacia, el reto que tiene frente a sí, el contencioso administrativo en nuestro país.

EL ORIGEN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

DRA. MARGARITA LOMELÍ CEREZO

PRIMERA PARTE

Fundamentos Teóricos

Para encontrar estos fundamentos, tenemos que remontarnos al último cuarto del siglo XVIII en la Francia posterior a la Revolución Francesa de 1789, que creó un nuevo régimen basado principalmente en el principio de división de poderes formulado por Montesquieu en su obra «El Espíritu de las Leyes», la que estableció el triángulo clásico en la organización de los Estados modernos: el Poder Legislativo, que tiene la facultad de hacer las leyes, modificarlas o abolirlas; el Poder Ejecutivo que aplica las leyes y administra y el Poder Judicial, encargado de interpretarlas y darles efectividad ante los conflictos individuales o por las transgresiones al orden establecido.

Ahora bien, este principio de división de poderes significó en el período post-revolucionario en Francia, que un poder no puede interferir en el funcionamiento de otro; esto dio origen a la dualidad de jurisdicciones, toda vez que se consideró que si los procedimientos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, se comprometería la independencia de la administración pública, y el Poder Judicial podría «perturbar la operación de los cuerpos administrativos».

Esta concepción del principio de división de poderes, en cuya base estaba una gran desconfianza a los tribunales judiciales, a los que se juzgaba anti-revolucionarios, fue lo que ocasionó el nacimiento del sistema contencioso administrativo, que tuvo dos etapas principales.

En la primera fase, denominada del Ministro-Juez, o de justicia retenida, la materia litigiosa contra actos administrativos, se encomendó a órganos de la propia administración activa, con decisión final del ministro respectivo.

También dentro de esta fase de justicia retenida se dio una variante, la creación de un órgano consultivo, el Consejo de Estado, que solamente proponía al Ministro correspondiente o al Jefe del Estado, las soluciones de los litigios.

Finalmente se llegó a la etapa de justicia delegada, ya que desde 1872, se instituyó en definitiva la potestad del Consejo de Estado, a través de la Sección de lo Contencioso, de resolver por sí mismo, sin intervención del Jefe del Estado, las contiendas en materia administrativa (A. de Laubadere, *Droit Administratif*. París, 1963, pp. 324 y sigs.)

Es de sobra conocido que a partir de entonces, el Consejo de Estado francés adquirió gran prestigio, por la imparcialidad de su actuación y por la trascendencia de ésta, ya que al resolver las más variadas demandas entabladas por los particulares en contra de las autoridades administrativas, elaboró jurisprudencialmente los conceptos fundamentales del derecho administrativo, convirtiéndose en un tribunal altamente especializado.

Además, en sus más importantes sentencias mantuvo con gran sabiduría un justo equilibrio entre la salvaguarda de los intereses legítimos de los particulares y el interés público que es el interés de la comunidad y en el que por regla general se apoyan las decisiones de la administración activa.

Por estos motivos, el sistema francés de dualidad de jurisdicciones ha sido el modelo de numerosos regímenes u órganos a los que se ha confiado en diversos países la resolución de los juicios en que se cuestionan los actos de las autoridades administrativas.

Por último, cabe hacer notar que este sistema de jurisdicción administrativa se basa actualmente en la necesidad de que dichos litigios sean resueltos por tribunales autónomos o inde-

pendientes de la administración activa, especializados en las cuestiones de carácter administrativo y capaces de lograr en sus fallos el equilibrio de intereses que antes se ha mencionado.

Es por esto que aún en los países que siguen el sistema constitucional anglosajón basado en una interpretación del principio de separación de poderes diferente de la francesa, en la que dicho principio se considera incompatible con el establecimiento y desarrollo de los tribunales administrativos, éstos de hecho existen; la razón de esto, según explica un distinguido profesor de la Universidad de Londres, William A. Robson, en su obra «Justice and Administrative Law», (Londres, 1951, pp. 32 y 557), es la mayor intervención del Estado a través del Poder Ejecutivo en la vida económica y la consiguiente limitación de los derechos del individuo en aras del interés y bienestar general de la comunidad, así como la necesidad de una justicia con procedimientos más rápidos y sencillos, impartida por órganos integrados con personas que tienen conocimientos especializados sobre los asuntos administrativos que manejan, el volumen de los cuales hace imposible que los tribunales judiciales los resuelvan en unión de sus asuntos ordinarios.

En Estados Unidos, la situación es la misma. Existen tribunales administrativos como la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission), la Junta Nacional de Relaciones Laborales (National Labor Relations Board), el Tribunal de Apelaciones en materia de Aduanas y Patentes (Court of Customs and Patent Appeals) y otros más que juzgan, con aceptación general, los litigios que se presentan ante ellos, dada la complejidad de estas cuestiones que hace necesario que sean resueltas por un cuerpo de expertos en ellas y mediante un procedimiento más ágil y sencillo que el de las cortes judiciales (Cf. James M. Landis. «The Administrative Process», Yale University Press, New Haven, 1951, pp. 16 a 21 y Milton M. Carrow, «The Background of Administrative Law», Associated Lawyers Publishing Company, Newark, N. J., 1948, pp. 148 y 149).

SEGUNDA PARTE

El Contencioso Administrativo en México

El antecedente más antiguo del contencioso administrativo en México data del primer cuarto del siglo XVI: la ley 35. Tit XV, Libro 2º de la Recopilación de Indias, prevenía:

«De todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeren a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias». El virrey podía insistir en la ejecución del acuerdo impugnado. Entonces se enviaban los autos al Consejo Real de Indias.

El sistema colonial culminó con la «Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España», expedida en el año de 1786, por la que se creó la Junta Superior de Hacienda, que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contenciosofiscales,¹ en los cuales actuaban los intendentes como primera instancia en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcoholes y pulques, pólvora y naipes.² En octubre de 1812, las Cortes de Cádiz dispusieron que subsistieran los Juzgados de Hacienda Pública que constituían un contencioso fiscal dentro del Poder Judicial.³

En el período de nación independiente, durante el breve Imperio de Iturbide, siguieron funcionando los Juzgados de Hacienda

¹ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Décima Edición, 2º Tomo, págs. 619 y 620, México, 1981.

² Gonzalo Armienta. El Proceso Tributario En El Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977.

³ Idem, pág. 53.

Pública, conforme al Reglamento Político Provisional del Imperio, aprobado en febrero de 1822, pero al implantarse el sistema federalista por la Constitución de 1824, se mantuvieron sólo los fueros militar y eclesiástico, desapareciendo los Juzgados de Hacienda en materia federal, y el contencioso tributario quedó dentro de la competencia ordinaria de los tribunales integrantes del Poder Judicial Federal.

Con el establecimiento del régimen centralista en 1836, reaparecen los Juzgados de Hacienda con competencia específica por razón de la materia dentro de la órbita del referido Poder, según la Ley Quinta de la Constitución de las Siete Leyes. En segunda instancia conocían del contencioso fiscal los Tribunales Superiores de los Departamentos y en última instancia, la Suprema Corte de Justicia.

Esta jurisdicción permaneció hasta 1847 en que se restauró el sistema federal restituyendo su vigencia a la Constitución de 1824, por lo que el contencioso tributario volvió a incluirse en la competencia ordinaria del Poder Judicial Federal.

Otro viraje en la justicia fiscal se dio en mayo de 1853 cuando se expidió la «Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo», ordenamiento que se debe, como dice el Dr. Gonzalo Armienta, al genio y cultura jurídica de Don Teodosio Lares.

En dicha Ley se creó, dentro del Consejo de Estado establecido por las Bases para la Administración de la República, expedidas en abril de 1853, una Sección de lo Contencioso Administrativo, compuesta por cinco Consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República. Este primer sistema siguió el modelo francés de «justicia retenida», y constaba de una primera instancia ante el Ministerio correspondiente, la cual debía terminarse en un mes, y si la cuestión no quedaba resuelta en ese plazo, pasaba en segunda instancia a la Sección de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuyas resoluciones podían ser apeladas en tercera instancia ante el Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y ejecutoria.

En la materia contenciosa de que conocían los órganos mencionados quedaban incluidas las cuestiones relativas a las rentas nacionales, es decir, los tributos, así como las controversias referentes a deuda y crédito públicos, pensiones y todos los pagos a cargo del erario.

El Reglamento de la Ley de que se trata señalaba específicamente como cuestiones contencioso administrativas las que versaran sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuotas impuestas a los contribuyentes, salvas las excepciones expresas en las leyes. Podían promover el litigio tanto los particulares como las autoridades administrativas.

Coexistía este sistema contencioso administrativo con un procedimiento judicial ante los Jueces y Tribunales de Hacienda con competencia, (según su Ley Orgánica, expedida el 20 de septiembre de 1853), para conocer de los negocios judiciales que se refirieran a las contribuciones o impuestos, así como a todos los negocios judiciales civiles en que el fisco tuviera interés o crédito, de las causas de contrabando, de los delitos oficiales de los funcionarios de Hacienda y de diversos delitos fiscales.

En esta jurisdicción, las sentencias de los jueces de Hacienda eran apelables ante los Tribunales Superiores del Ramo, que tenían el carácter de unipersonales y conocían en primera instancia de los juicios penales por delitos comunes u oficiales de los mencionados jueces y de los cometidos por los promotores fiscales de los Juzgados de Hacienda. La tercera instancia se desarrollaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los conflictos de competencia entre la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado y los Jueces de Hacienda eran resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte, que para estos casos se componía del presidente de la propia sala, dos magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. El Presidente de la Sala votaba únicamente en caso de empate.

Este sistema fue derogado por la Ley Juárez de noviembre de 1855, que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares, lo que implicó la supresión de los

Jueces y Tribunales de Hacienda, pasando los negocios de su competencia a los jueces ordinarios.

La citada ley fue refrendada por el «Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana», que estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1857.

En la etapa comprendida entre esa fecha y la expedición de la Constitución de 1917, el contencioso tributario quedó incluido en la esfera del Poder Judicial, a través de dos vías: la del juicio de amparo y la de un juicio especial ante los jueces de Distrito, que se regía por diversas leyes fiscales, como la Ley del Timbre, las Ordenanzas de Aduanas y la Ley sobre Contribuciones Directas del Distrito Federal y aplicaba el principio de *solve et repete*, exigiéndose en algunos casos el previo pago de los créditos fiscales y en otros, el aseguramiento previo de los mismos.

Este sistema sólo se interrumpió durante el breve lapso del Imperio de Maximiliano que estableció en el año de 1864 un Consejo de Estado, entre cuyas atribuciones estaba la de constituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Al respecto se expidió la Ley de esta Jurisdicción, el primero de noviembre de 1865, la cual determinó la materia de la misma sobre la base del contencioso subjetivo,⁴ y estableció un sistema basado en la Ley Lares.

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, hasta la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, el contencioso tributario permaneció dentro de la órbita del Poder Judicial Federal. En la esfera administrativa sólo existían recursos administrativos que eran únicamente medios de autotutela de la administración y no un procedimiento contencioso administrativo propiamente dicho.⁵

Entre los procedimientos judiciales, destacaba el juicio sumario de oposición, establecido por la Ley Orgánica de la Tesorería

⁴ Gonzalo Armienta, op. Cit. Pág. 73.

⁵ Op. Cit. Pág. 82.

de la Federación de 10 de febrero de 1926, que podía promoverse por el deudor inconforme ante el Juzgado de Distrito que resultara competente, dentro del plazo de 30 días contados a partir del siguiente en que se hubiera garantizado el interés fiscal.

Dicho juicio fue reiterado en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, de 30 de diciembre de 1932, que era la que estaba en vigor al expedirse en 1936 la Ley de Justicia Fiscal y conforme a la misma, la oposición procedía cuando se pretendía que la autoridad judicial declarara que la persona afectada no era deudora del crédito, no tenía responsabilidad exigible, el crédito se había extinguido legalmente o bien el monto del mismo era inferior al exigido.

Sobre el juicio de oposición, Don Antonio Carrillo Flores, en una conferencia pronunciada con motivo del XXX Aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, titulada «El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio» (México, 1966), comentó que era un juicio inconveniente tanto para los particulares, como para el Estado; para los primeros, porque era un procedimiento largo y deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos, y para la Hacienda Pública, por varias razones concernientes a las dificultades que existían para defender los intereses de la Administración Tributaria.

El juicio sumario de oposición cayó en desuso por sus inconvenientes y porque hasta antes de 1929, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad (inclusive fiscal) directamente por medio del juicio de amparo, el cual ofrecía mayores ventajas, sobre todo por la suspensión del acto reclamado y las eficaces medidas establecidas en la Constitución y en la Ley de Amparo para hacer cumplir las sentencias dictadas en el juicio de garantías.

Pero en el año de 1929, hubo un cambio en la jurisprudencia de la Suprema Corte en el sentido de que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario. Este nuevo criterio ori-

ginó que se declarara la improcedencia del amparo contra cobros fiscales, obligando a los particulares a promover el juicio sumario de oposición, el cual, como se ha dicho, no era un medio de defensa eficaz para los particulares, ni convenía tampoco al fisco.

Estas circunstancias llevaron al Maestro Carrillo Flores, que en esa época era Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda, a sugerir al entonces Secretario del Ramo, Lic. Narciso Bassols que, al modificarse la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, se suprimiera el juicio sumario de oposición y en su lugar «se crease un procedimiento moderno, rápido y eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas, como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras».⁶

El Secretario Bassols acordó que se formara una comisión compuesta por los abogados Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y el propio Antonio Carrillo Flores, para que hicieran un estudio de esa idea y eventualmente se redactara un proyecto de ley.

Durante los primeros meses de 1935, los comisionados trabajaron en aquel «grato encargo», como lo llamó Don Antonio, y tuvieron listo el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal para la consideración del Secretario de Hacienda en el mes de mayo. Pero entonces ocurrió la histórica crisis política del mes de junio de 1935 (conflicto entre el expresidente Plutarco Elías Calles y el entonces titular del Ejecutivo, General Lázaro Cárdenas) y con ella la renuncia del Lic. Narciso Bassols y la llegada a la Secretaría de Hacienda del Lic. Eduardo Suárez.

Surgió entonces la cuestión de la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, reviviendo una tesis de la Suprema Corte de Justicia sustentada en el siglo pasado, a propuesta del Ministro Vallarta, en el sentido de que la justicia administrativa no podía establecerse en México, por ser contraria al artículo

⁶ Conferencia citada.

50 de la Constitución de 1857, correspondiente al artículo 49 de la de 1917, según el cual «no podrán reunirse dos o más de estos poderes (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) en una sola persona o corporación».

Sin embargo, el principio de división de poderes no tiene un solo significado; nuestra tradición jurídica, a que antes se ha hecho alusión, sigue la interpretación norteamericana, que generalmente se explica (aunque en forma inexacta y simplista) como un principio absoluto según el cual las funciones propias de cada Poder no pueden ser ejercidas por los otros Poderes, y así la potestad de juzgar y resolver litigios es exclusiva del Poder Judicial, por lo que no pueden existir tribunales en el Poder Ejecutivo.

En Francia, cuna de este principio, como he dicho anteriormente, se llegó a una interpretación opuesta; la separación o aislamiento de los poderes, que llevó a la dualidad de jurisdicciones y dio origen al contencioso administrativo encomendado a tribunales no enmarcados en el Poder Judicial.

Sobre este problema de la constitucionalidad de los tribunales administrativos y en particular del Tribunal Fiscal de la Federación, es muy ilustrativa la exposición hecha por el Lic. Carrillo Flores que se transcribió en la presentación del folleto conmemorativo del «50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación», (editado por el propio Tribunal), en los siguientes términos:

«Ahora bien, ¿por qué no era inconstitucional a nuestro juicio el Tribunal Fiscal?, y así lo decimos en la Ley.- La Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede ir al amparo si hay un recurso. Consecuentemente podía establecerse un recurso, pero no había perjuicio para nadie en que este recurso, en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los tribunales federales a través del juicio de amparo. Hubo las dudas derivadas de las tesis de Vallarta, de la tradición mexicana y de una opinión adversa

que dio el Procurador General de la República, Don Silvestre Guerrero, y que detuvo por varios meses la promulgación de la Ley. Por eso es que, aun cuando a la salida de Bassols, en junio de 1935, y la entrada de Suárez, pudimos entregar a éste un proyecto, Suárez, ante la opinión adversa del Procurador, meditó mucho tiempo antes de finalmente convenirse para crear un juicio ante un tribunal administrativo.- No llegó a plantearse ante la Suprema Corte el problema de inconstitucionalidad; se planteó en la doctrina, incluso en las primeras ediciones de Gabino Fraga hay varios párrafos en que él sigue expresando la duda de si un órgano de jurisdicción administrativa es compatible con nuestra tradición. Hubo varias tesis profesionales y el problema, que nunca pasó de una duda académica, vino a resolverse con las reformas constitucionales de 1945».

Finalmente, el 27 de agosto de 1936, se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, expedida por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le habían sido conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios.

En dicho ordenamiento, como es de sobra sabido, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal administrativo autónomo e independiente, que apareció en la historia jurídica de nuestro país. La más relevante de las características que la Ley de Justicia Fiscal otorgó al nuevo Tribunal, fue la de su autonomía e independencia frente a las autoridades que integran el Poder Ejecutivo, dentro de cuyo marco legal se le colocó.

La misma ley lo calificó como un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Esto se enfatizó en su famosa Exposición de Motivos al expresar textualmente:

«Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa».

La autonomía del tribunal se complementó con un sistema de garantías de los magistrados que lo integrarían, adoptando al efecto el mismo estatuto que las normas constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, se estableció la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los Magistrados y se limitó la responsabilidad de éstos a los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial y previa la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

Para concluir esta parte relativa a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, es conveniente precisar las reformas a la Carta Magna que confirmaron dicha constitucionalidad.

a) Según Decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946, se adicionó la fracción I del artículo 104 Constitucional, con un párrafo segundo en los siguiente términos:

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: ...

«En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos».

b) Por reforma publicada en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1967 se modificó el mismo segundo párrafo de la fracción I, quedando en la siguiente forma:

«Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones».

c) Textos actualmente en vigor.

Por decreto de 29 de julio de 1987 (D.O. de 10 de agosto del mismo año), se adicionó el artículo 73 constitucional con la fracción XXIX-H, en los términos que siguen:

«Artículo 73, fracción XXIX, inciso H.

«El Congreso tiene facultad (...)

Para expedir 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.»

Por otra parte, el artículo 122, que establece las Bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prevé en la Base Quinta la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autorización para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

En el citado Decreto de 29 de julio de 1987 también se adicionó al artículo 104 la fracción I-B, estableciendo que corresponde a los tribunales de la Federación, conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativos a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la Constitución, solo en los casos que señalen las leyes.

De la simple lectura de estos preceptos de nuestra Carta Magna, se advierte con toda claridad, la indudable constitucionalidad de los tribunales contencioso administrativos, cuyo primer ejemplo en nuestro país fue el Tribunal Fiscal de la Federación.

TERCERA PARTE

Experiencias Internacionales

En esta última parte me referiré, en primer lugar, a algunos países que siguen el sistema anglosajón, llamado también «judicialista» o de unidad de jurisdicción.

En seguida, mencionaré a otras naciones que han tomado por modelo el derecho administrativo francés, estableciendo diversos órganos, principalmente Consejos de Estado, que se enmarcan en el Poder Ejecutivo y están encargados de resolver el contencioso de carácter administrativo.

Finalmente indicaré algunos ejemplos de sistemas con rasgos peculiares o mixtos, que impiden clasificarlos con exactitud en cualquiera de los sistemas de que se trata.

Para hacer esta clasificación me he basado en las ponencias presentadas por distinguidos especialistas de diversas nacionalidades, al «Congreso Internacional De Justicia Administrativa», organizado por el Tribunal Fiscal de la Federación, con motivo de su sexagésimo aniversario, cuya memoria fue editada por el propio tribunal, en México, D.F., agosto de 1997. (Tomos I, II y III)

a) Sistemas judicialistas

España.- Régimen compuesto de Altas Cortes de Justicia de las 17 Comunidades Autónomas y de la División Jurisdiccional Administrativa de la Suprema Corte.

Suiza.- Cuenta con un Tribunal Federal que actúa como Corte Suprema y está compuesto de dos Cortes en Derecho Público que son competentes en materia consultiva y administrativa, dos Cortes Civiles y una Corte de Casación Penal.

Portugal.- Tiene un Supremo Tribunal Administrativo dentro del cual se incluye una Sección de lo Contencioso.

Chile.- A partir de un plebiscito realizado en julio de 1989, los tribunales ordinarios tienen plena competencia para conocer de asuntos contencioso administrativos, con excepción de aquellos que por norma expresa se encuentran entregados al conocimiento de tribunales especiales, por ejemplo inconformidades con avalúos de inmuebles regulados por el Código Tributario y los asuntos de competencia de los Tribunales de Aduanas y de Cuentas.

Sin embargo, existen casos especiales en que conforme al citado código, los funcionarios administrativos conocen de las reclamaciones en primera instancia y la Corte de Apelaciones, en segunda instancia.

Ecuador.- La Constitución actualmente en vigor, establece la unidad de jurisdicción. Todo acto administrativo generado por la administración central, provincial o municipal, o de cualquier entidad autónoma, puede ser impugnado ante los correspondientes órganos del Poder Judicial.

b) Países que siguen el sistema francés

Italia.- La jurisdicción administrativa está compuesta por Tribunales Administrativos Regionales y por el Consejo de Estado, como tribunal de segunda y última instancia.

Bélgica.- Existe un Consejo de Estado que se subdivide en ocho Salas. Su competencia comprende todos los actos administrativos, excepto la responsabilidad de la Administración Pública y de sus agentes, así como la validez de los contratos administrativos, cuyo conocimiento pertenece a los tribunales civiles.

Grecia.- Tiene un Consejo de Estado dividido en cinco Secciones, la quinta de las cuales está a cargo de las actividades jurisdiccionales.

Sin embargo, existen tribunales administrativos que comprenden órganos de primera instancia y Cortes de Apelación.

Hay también una Corte de Cuentas a la que corresponde conocer de las cuentas públicas y de las pensiones de retiro de los agentes públicos, así como de la responsabilidad de los funcionarios.

Luxemburgo.- Cuenta con un Consejo de Estado que incluye un Comité de lo Contencioso.

Suecia.- Tiene una Corte Administrativa Suprema dividida en tres Secciones.

Austria.- Existe una Suprema Corte Administrativa, dividida en once Salas.

Colombia.- Cuenta con un Consejo de Estado que actúa como Tribunal Supremo en lo Contencioso Administrativo, a través de una Sala encargada de esta materia, que consta de cinco Secciones.

Panamá.- En este país, existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con amplia competencia jurídica en esta materia.

c) Sistemas con rasgos peculiares o mixtos

Alemania.- A mediados del siglo XIX, después de la integración del Imperio Alemán, se establecieron los tribunales administrativos. Además, al lado de la jurisdicción administrativa general se encuentran organizadas jurisdicciones especiales en materia fiscal y de seguridad social, y algunas otras materias se ventilan en los tribunales judiciales.

Existen tres instancias:

- 1ª. Tribunales Administrativos
- 2ª. Corte Judicial Administrativa
- 3ª. Supremo Tribunal Administrativo en Berlín

Estos órganos son totalmente independientes de los tradicionales Poderes del Estado.

Argentina.- Existe el Tribunal Fiscal de la Nación como organismo autárquico desde el punto de vista administrativo y financiero que funciona dentro de la órbita del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos de la Nación (Poder Ejecutivo). Sus sentencias pueden ser impugnadas ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Poder Judicial).

Por otra parte, los particulares pueden interponer demandas contra el Fisco Nacional ante un juez nacional, en determinados asuntos que precisa la Ley Tributaria 11.683. La sentencia del juez de primera instancia puede ser impugnada ante la Cámara Nacional competente.

Uruguay.- La Constitución de 1952 instituyó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un órgano constitucional independiente de los tres Poderes del Gobierno.

Compete al Poder Judicial, entre otras cuestiones, el contencioso reparatorio indemnizatorio derivado de omisiones o hechos ilícitos o actos no procesables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

También es competente el Poder Judicial, para conocer del contencioso especial de las personas públicas no estatales, como la Caja Bancaria, Caja Notarial, Instituto Nacional de Vinicultura, entre otros casos.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. UNA VISIÓN DEL FORO ANTE LAS PROPUESTAS DE SU TRASLADO AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LIC. AUGUSTO FERNÁNDEZ SAGARDI

Introducción.

La Academia Mexicana de Derecho Fiscal A.C. desea aprovechar todos los medios puestos a su alcance para hacer escuchar su voz en los foros adecuados y exponer su opinión acerca de un tema muy importante para los justiciables mexicanos: su oposición al traslado del Tribunal Fiscal de la Federación a la esfera del Poder Judicial de la Federación y agradece al Instituto Nacional de Administración Pública, en particular a su Presidente el Dr. José Natividad González Parás, su colaboración y patrocinio para esta celebración conjunta.

Existen serios planteamientos dentro del equipo de transición del Presidente electo, en el rubro de seguridad jurídica en la Reforma del Estado, que es conveniente el traslado del citado Tribunal a la égida del Poder Judicial de la Federación. Este planteamiento nos preocupa en virtud de que ese Tribunal se encuentra actuando bien y prestando adecuadamente el servicio de impartición de justicia fiscal y administrativa. ¿Qué necesidad práctica existe de experimentar un cambio cuando se está desarrollando adecuadamente la función? Parafraseando la filosofía popular, *«más vale bueno por conocido que quien sabe qué por conocer»*.

Y si se diera el traslado ¿cómo sería? ¿en forma integral? o ¿absorbido por el Poder Judicial? Si pasara como está menos mal, pero si pasara absorbido sería preocupante ya que se pondría en riesgo su mejor virtud, la especialidad de sus integrantes.

La materia fiscal tiene toda una teoría jurídica y una legislación abundante, cambiante y compleja, no es fácil introducirse a ella rápidamente, requiere de tiempo, estudio y entrega; en caso de que desapareciera el Tribunal Fiscal por absorción, sus antiguos integrantes deberían ser los que iniciaran con el experimento, pero estando bajo otra jerarquía, ahora la judicial, es indudable que existirían influencias que permearían la nueva jurisdicción administrativa y fiscal y ise iniciaría el riesgoso experimento!

Requerimos de la subsistencia de un tribunal especializado en donde se reconozca que la relación jurídica tributaria es una relación de derecho y no de poder, en donde la administración pública y el particular se encuentren al mismo nivel sustantivo y adjetivo; somos iguales frente a la ley, somos acreedores y deudores en esta relación y si no estamos de acuerdo en la existencia del vínculo que une al acreedor y al deudor deseamos poder acudir a un tribunal especializado para dirimir la controversia. Por eso estamos en este evento, somos los usuarios del servicio de justicia administrativa, lo utilizamos en aras de ser protegidos de un acto de la autoridad acreedora o para obligarla a realizar un acto. La propia autoridad también la utiliza en los llamados juicio de lesividad y, lo que es mejor, para cerciorarse de que sus criterios son legales al resistir y aprobar la prueba jurisdiccional. Como usuarios de tales servicios nos preocupa estar sometidos a una jurisdicción diversa, y no nos confundamos, el hecho de que Tribunales del Poder Judicial de la Federación revisen estas resoluciones en la alzada, mediante el juicio de amparo o de la revisión, no es indicativo de que el revisor sea especialista también, habida cuenta de la gran variedad de materias que atienden, causas aducidas para el traslado del Tribunal Fiscal de la Federación al Poder Judicial de la Federación. Ilusiones de óptica legal. ¿Cuáles son las causas que se aducen para que opere la traslación del Poder Ejecutivo al Judicial?

La primera de ellas es el principio de separación de poderes bajo el apotegma de que la administración pública no debe ser juez de sus propios actos.

La segunda es la autonomía dudosa o relativa del tribunal en virtud de la ocurrencia de los factores de poder en el momento de la integración de la institución, en el nombramiento de los magistrados, lo que impide, se dice, juzgar con independencia y verdadera autonomía.

Nos vamos a referir a estas causas porque creemos que son ilusiones de óptica legal. El principio de separación de poderes consagrado en el 49 de nuestra Constitución tiene múltiples excepciones en el propio Magno Ordenamiento que podemos constatar en las facultades materiales que se otorgan a los diversos poderes.

Si pretendiéramos quedarnos en el formalismo puro, en el rigorismo de la camisa de fuerza que significa un principio llevado al extremo como el de la división de poderes, tendríamos que empezar por pedir al Poder Ejecutivo que no ejerza sus facultades reglamentarias.

Eso levantaría una ola de inconformidad, una exclamación de toda la sociedad en virtud de que es indispensable que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. No vale la pena insistir en ello. Pero llevado a ese extremo rigorista el principio en comentario privaría al Poder Legislativo de la facultad de realizar juicios políticos, o al Poder Judicial de la Federación, mediante el Consejo de la Judicatura, le privaría de su facultad reglamentaria.

El principio de división de poderes debe verse como lo que es, un mandato constitucional que auxilia al buen ejercicio del gobierno federal, que lo auxilia para llevar a feliz término sus objetivos y finalidades en beneficio de los ciudadanos.

No se trata de un simple principio teórico al que nos debiéramos encasillar, no es un compartimiento estanco, es importante darle efectividad como la propia Constitución se lo da; por ello se ha elaborado una teoría paralela en el sentido de que no hay un principio de división de poderes sino de colaboración de poderes, colaboración funcional, guardando entre ellos mismos los límites de su propio ejercicio para evitar su enfrentamiento. Es la propia Constitución la que fortalece esta última teoría.

Ahora bien, habida cuenta de las múltiples excepciones que encierra este Ordenamiento, una más de ellas es la jurisdicción contenciosa administrativa contemplada en los artículos 73 fracción XXIX, inciso H, 104 fracción I-b, 115 fracción 11, inciso a) y 122 fracción IV, inciso e).

Ha quedado claro que el principio de división de poderes no puede enarbolarse para desaparecer a un tribunal que ha venido desarrollando con efectividad su función por más de 64 años.

Ha habido voces antes que las nuestras, entre otras, las de la Barra Mexicana y el Colegio de Abogados, que celebró todo un Congreso para llegar a la conclusión de que no debe pasar el Tribunal Fiscal de la Federación al Poder Judicial.

El principio de división de poderes ya no llega a abrazar a la totalidad de las instituciones nacionales, no puede explicar la existencia de organismos autónomos, como es la Comisión de los Derechos Humanos, federal y estatales, el Instituto Federal Electoral y los locales, el Banco de México, el principio está rebasado, no en balde tiene más de 200 años de haber estado en juego. Las sociedades crecen y las instituciones jurídicas y políticas se adaptan a su crecimiento con la sabiduría que los años dan, y dentro de esas instituciones está el contencioso administrativo mediante Tribunales a los que la propia Constitución les otorga autonomía. Autonomía que no es relativa, como afirman sus detractores, es absoluta, cuando menos en lo que se ha podido apreciar en los más de 60 años que tiene de operar el Tribunal Fiscal de la Federación. Comprueba su autonomía el hecho de que sus resoluciones son en gran parte favorables a los particulares y contrarias a la administración pública. Si hubiera habido intromisión del Ejecutivo en sus decisiones es claro que desde tiempo atrás se habría verificado la vulnerabilidad institucional de dicha autonomía; sin embargo la fama pública que posee dicho tribunal es en sentido diferente. El foro, los abogados fiscalistas y las propias autoridades así lo atestiguan.

Las instituciones deben desaparecer o crearse desde el punto de vista de la utilidad que tengan hacia la sociedad. Si no son

útiles deben desaparecer, pero si lo son, no hay necesidad de hacerles cambios; los particulares tenemos derecho al acceso de la justicia, si este derecho se ha venido ejerciendo durante 60 años y se ha venido ejerciendo con plena tranquilidad en donde no se ha notado injerencia del Poder Ejecutivo en la decisión que toman los tribunales; si esta institución ha sido útil ¿para qué pasarla al Poder Judicial de la Federación?, quizá para que siga siendo útil, dirían algunos; entonces ¿para qué la pasan? Bueno, para que sea más útil, y ¿por qué sería más útil? pues porque tendría plena jurisdicción, porque sus sentencias serían ejecutoriales, pero esto se resuelve con un simple cambio a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y sería más económico que todo un traspaso administrativo.

Se le podría robustecer con este simple cambio legislativo, sin necesidad de ponerlo en riesgo, sin necesidad de un experimento varias veces efectuado en la historia jurídica mexicana, según nos ilustró Margarita Lomelí Cerezo; vaivenes del Poder Ejecutivo al Judicial y viceversa. Ahora que tiene más de 64 años funcionando, ahora que la jurisdicción contenciosa administrativa ha madurado no es aconsejable su retorno al Poder Judicial.

Además el traspaso implicaría un gigantismo del Poder Judicial de la Federación que de por sí ya lo está experimentando con su propia explosión en el crecimiento del número de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en donde empiezan a enfrentar la problemática de su integración. ¿Qué va a suceder si el Tribunal Fiscal pasa a dicho Poder? Lo va a hacer más gigante en perjuicio de uno de los instrumentos más grandes del genio jurídico mexicano, el juicio de amparo; se va a descuidar por el afán de prestar el servicio de justicia fiscal que actualmente está satisfecho.

Medidas sugeribles para el reforzamiento del Tribunal Fiscal de la Federación.

¿Qué podemos sugerir para reforzar al Tribunal fiscal?, desde luego las modificaciones legislativas suficientes para que sea de plena jurisdicción, para que sus sentencias sean ejecutoriadas

sin necesidad de acudir al juicio de amparo. Hacer que su jurisprudencia sea obligatoria para las autoridades administrativas.

Que la propuesta para el nombramiento de los magistrados ya no sea exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, sino que pueda hacerse por el propio Congreso de la Unión, por las facultades de derecho, o por el foro mismo. Además con la sanción del Senado. Esto lograría sobrepasar las dudas sobre la autonomía en el criterio de los magistrados.

Y crear además un órgano de vigilancia tipo Consejo de la Judicatura.

Sería necesario también realizar reformas que aceleren el procedimiento interno del Tribunal; actualmente los expedientes pasan más tiempo en archivo y en actuarías en espera de acuses de recibo del servicio postal, que en manos de los secretarios proyectistas o los propios magistrados. Permitir las notificaciones por medios electrónicos; publicar por los mismos medios los acuerdos de trámite dictados en los expedientes; crear la sección de consulta electrónica, etcétera.

Se necesitan apoyos presupuestarios para enfrentar uno, el crecimiento en el número de demandas presentadas mismas que en el año pasado fueron 49,169 y se estima para el año 2000, 56,000, y dos, la nueva competencia otorgada jurisprudencialmente por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de la cual conocerán de todos los asuntos que emanan de la administración pública federal.

Y esto último es uno de los más serios retos a enfrentar, porque no cuenta con el presupuesto suficiente ni la estructura orgánica adecuada.

Para denotar la importancia del tribunal en estudio es menester mencionar que los juicios que se encuentran ventilándose ante él ascienden a la enorme cifra de \$ 359 mil millones de pesos; esto significa el 63% del total de recaudación de la Ley de Ingresos para el año 2000, el 150% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, el 212% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado.

Estas cifras deben tener una lectura adicional para la administración pública tributaria, porque significa que se ha fomentado una cultura del litigio fiscal, o en otras palabras, una cultura de discrepancia con los criterios gubernamentales. Es una recaudación frustrada porque a los ojos de los ciudadanos es una recaudación injusta.

Pero volviendo al tema, la efectividad de las sentencias del Tribunal Fiscal se constata además con el hecho de que sólo el 9.45% de sus sentencias son revocadas por el Poder Judicial de la Federación, ante la promoción del juicio de amparo o del recurso de revisión.

Es decir, la calidad de sus sentencias es del 91 %. Además del enorme número de demandas que ingresan, resuelven el 91.76% lo que significa una excelente velocidad en el dictado de las resoluciones y todavía con calidad. ¿Qué necesidad hay, insisto, de hacer movimientos en una institución pública que camina bien?

En conclusión, proponemos que el Tribunal Fiscal de la Federación continúe en la esfera del Ejecutivo, con las medidas de reforzamiento legislativo y presupuestario aludidas.



LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL

DR. HUGO ÍTALO MORALES SALDAÑA

Concepto de jurisdicción.

El vocablo de jurisdicción se deriva de los términos, *jus* y *dicere* que significan: declarar; decir el derecho; lo anterior desde el punto de vista etimológico. Desde el punto de vista jurídico, Ugo Rocco¹ manifiesta: «La función judicial o jurisdiccional, es pues la actividad con que el Estado interviene a instancia de los particulares, a fin de procurar la realización de los intereses protegidos por el derecho, que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma jurídica que los ampara».

De lo anterior podemos concluir, que la función jurisdiccional:

- a) Es una actividad del Estado.
- b) No se puede desarrollar, sino a instancia de los particulares que tienen motivos especiales para que el Poder jurisdiccional actúe.
- c) Procura la realización de los intereses protegidos por el derecho, es necesario un interés para que la acción prospere y en consecuencia que la función jurisdiccional actúe.
- d) Cuando los individuos no gozan de los derechos que nacen por Ley, la parte interesada puede hacer que la función jurisdiccional intervenga.

El objeto del acto jurisdiccional es algo concreto, preciso, que coincide con el acto culminante de la resolución, en cambio, el fin del acto jurisdiccional es de orden público e implica un es-

¹ Citado por Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, Editorial Porrúa, México 1963, pág. 469.

tado de derecho, fundamento de toda la sociedad. El objeto es concreto, el fin es abstracto. Frecuentemente se confunden las palabras jurisdicción, fuero y competencia.

La palabra fuero expresa, unas veces, legislación especial; otras, jurisdicción especial (fuero militar por ejemplo); la jurisdicción se diferencia de la competencia, ya que aquélla es el género y ésta, la especie.

Las clasificaciones de la jurisdicción son numerosas. Por razón de la potestad de que emanan, se ha dividido históricamente en secular y eclesiástica, pero en la mayoría de los países esta última ha desaparecido, puesto que rechazan la injerencia de la Iglesia en la función jurisdiccional.

La mayoría de los autores clasifican la jurisdicción, tomando en cuenta la materia (civil, penal, contencioso administrativo, fiscal, del trabajo, etcétera); en consideración a la naturaleza del tribunal que la ejerce, al procedimiento y a la amplitud de su cometido, en: común y especial, y en razón con su ejercicio en: propia, forzosa y prorrogada.

Al igual que la civil, la jurisdicción del trabajo admite la distinción entre contenciosa y voluntaria o procedimientos paraprocesales (a partir de la reforma de la Ley), en la que no existe conflicto alguno.

En suma, la jurisdicción es la facultad estatal para resolver, con base en su soberanía y por conducto de sus órganos idóneos, las controversias surgidas en su territorio.

Concepto de competencia.

La jurisdicción denota unidad, pero en virtud de la división del trabajo, sería humanamente imposible que un juez conociera de toda clase de negocios. Por tal motivo se ha dividido a la jurisdicción por la razón del territorio, de la cuantía, de la materia y grado, v.g. Estos criterios de clasificación son conocidos comúnmente con la denominación de competencia.

En consecuencia, definida la jurisdicción como el Poder del juez, para intervenir legítimamente en un conflicto, la competencia será la medida de ese poder. En otras palabras, la competencia es la jurisdicción limitada para el conocimiento de cierta clase de negocios; por ello, la competencia es la facultad y deber del tribunal de resolverlos.

La competencia tradicionalmente se fija por materia, grado, cuantía y territorio.

La jurisdicción de trabajo.

La jurisdicción del trabajo es uno de los grandes capítulos del derecho procesal del trabajo, así la fracción XX del apartado «A» del artículo 123 constitucional dispone que las diferencias entre capital y trabajo se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros, de los patronos y uno del gobierno.

En las discusiones del Congreso Constituyente respecto a esta fracción, no se hicieron mayores aclaraciones; salvo la del diputado Gracidas en el sentido de que se aclarara si las Juntas o tribunales serían de carácter permanente o accidental. Mújica, por parte de la comisión dictaminadora, manifestó que era mejor dejar a la reglamentación de cada entidad federativa la facultad de definir la eventualidad o permanencia de las Juntas.

José Natividad Macías señaló, que las Juntas deberían ser órganos no sólo distintos, sino opuestos a los tribunales comunes, en tanto que éstos dicen el derecho conforme lo han estipulado las partes, aquéllas tienen la facultad de definirlo conforme a la equidad, en función de restablecer el equilibrio de los factores de la producción.

Para el maestro Mario de la Cueva,² las Juntas de Conciliación y Arbitraje son instituciones especiales que en su actividad material, ejercen funciones legislativas y judiciales, y que están

² Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*, tomo II, Porrúa, México, 1949, pág. 952.

ligadas al Poder Ejecutivo por lo que toca a la designación de representante del Estado, pero no le están sujetas jerárquicamente; y están obligadas a seguir con las naturales variantes que determinan la especialidad de los asuntos y normas del proceso. Por otra parte, no son tribunales de derecho, son de equidad, por cuanto no sólo aplican el derecho sino también lo crean, no forman parte del Poder Judicial y de las entidades federativas, sino que históricamente no nacieron dentro del Poder Judicial, se formaron en oposición a él, como tribunales con plena autonomía.

Se dice además, que la conciliación y el arbitraje son los medios idóneos para resolver los conflictos de trabajo. La conciliación, medio de autocomposición para las partes dirigida por ellas mismas o provocadas por la ley o autoridad; el arbitraje, medio de heterocomposición, designado por la ley o por las partes, para que algún particular o autoridad fuera de la labor jurisdiccional, actúe y dicte resolución.

De lo anterior, la jurisdicción del trabajo tiene las características siguientes:

- a) Es formalmente administrativa es decir, los organismos encargados de encauzarla dependen del Poder Ejecutivo; sin embargo, desde el punto de vista material ejercita actos de la misma naturaleza que los ejecutados por el Poder Judicial, aunque son autónomos.
- b) Es de orden público, con intereses para toda la sociedad.
- c) Es proteccionista de la clase trabajadora, pues la Ley tiene que ser interpretada en todo lo que le beneficie y rompe en ocasiones con el principio de paridad procesal.
- d) Con mucha frecuencia, la jurisdicción del trabajo tiene caracteres de oficiosidad, esto se debe a que la solución de los problemas obrero-patronales es de interés general.
- e) La jurisdicción de trabajo se determina preferentemente por la naturaleza de los conflictos más que por la cuantía, es decir, que el carácter predominante de la competencia es por la materia de la jurisdicción.
- f) La jurisdicción del trabajo se rige por la equidad: aplica, concilia y crea el derecho.

Jurisdicción y competencia en materia de trabajo.

El artículo 73, fracción X, constitucional, en su parte relativa dice: «que el Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre ... y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución (reforma constitucional de 1929).»

Por otra parte, el artículo 123, fracción XXXI, apartado «A» de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo señala la competencia federal por razón de la materia, al expresar:

«La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

Ramas industriales.

1. Textil.
2. Eléctrica.
3. Cinematográfica.
4. Hulera.
5. Azucarera.
6. Minera.
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos.
8. De hidrocarburos.
9. Petroquímica.
10. Cementera.
11. Calera.
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas.
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos.
14. De celulosa y papel.
15. De aceites y grasas vegetales.
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello.

17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello.
18. Ferrocarrilera.
19. Maderera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera.
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio.
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.
22. Servicios de banca y crédito.»

Empresas.

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal.
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas.
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos o conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, universidades, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando no se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en términos de la Ley reglamentaria correspondiente.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional y el pacto federal, las entidades federativas conservan todas las facultades o atribuciones no renunciadas, es decir, que como regla general a los estados les toca la aplicación de las leyes de trabajo, y sólo la Federación tendrá las facultades que expresamente le sean señaladas.

Por ende, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje conocen, por vía de excepción, en asuntos a, cuyo conocimiento se excluya a las entidades federativas, tal y como establece el artículo antes citado.

En relación con la competencia de las Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, se determina: «Será competencia de Juntas Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, conocer de los conflictos que se susciten dentro de su jurisdicción que no sean de la competencia de las Juntas Federales».

Las Juntas Federales de Conciliación y Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, apartado «A», fracción XXXI de la Constitución y disposiciones relativas de la L. F. T.

En suma, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, conocerán los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, advirtiéndose que dicha competencia es fijada por exclusión, aunque ya se habla de una posibilidad de federación de todas las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Competencia relativa a capacitación y adiestramiento, higiene y seguridad.

Cuando en una demanda se ejercitan diversas acciones, dentro del área de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene, el conocimiento de estas materias será de la competencia de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, según su jurisdicción.

En dicho supuesto, la Junta Local al admitir la demanda ordenará se saque copia de la misma y de los documentos presentados por el actor, los que remitirá inmediatamente a la Junta Federal para la sustentación y resolución, exclusivamente, de las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento y de seguridad e higiene (última reforma en materia de competencia incorporada al artículo 123, apartado «A», fracción XXXI).

Normas de competencia en materia de trabajo.

Existen diversas normas de competencia en materia laboral, que sintetizamos a continuación:

- a) La competencia por razón de la materia se rige por lo dispuesto en el apartado «A», fracción XXXI, del artículo 123 constitucional.
- b) La competencia por razón del territorio, de acuerdo con la Ley se rige por las normas siguientes:

I. Si se trata de las Juntas de Conciliación, la del lugar de prestación de servicios.

II. Si se trata de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el actor puede escoger entre:

La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta de cualquiera de ellos.

La Junta del lugar de celebración del contrato.

La Junta del domicilio del demandado.

III. En los conflictos colectivos de jurisdicción federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en los conflictos colectivos de jurisdicción local, la del lugar en que esté ubicada la empresa o establecimiento.

IV. Cuando se trate de la cancelación del registro de un sindicato, la Junta del lugar donde se hizo.

V. En los conflictos entre patrones o trabajadores entre sí, la Junta del demandado.

VI. Cuando el demandado sea un sindicato, la Junta del domicilio del mismo.

Medios para promover la incompetencia.

En el derecho común para promover la incompetencia del juez, se adoptan dos medios: la declinatoria y la inhibitoria:

- a) La declinatoria se debe interponer ante el tribunal a quien se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga de conocer del negocio y remita los autos al considerando competente.
- b) La inhibitoria se promueve ante la autoridad competente para que ésta haga valer su competencia ante el juez que el promovente ha considerado incompetente.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo sólo establece la incompetencia por declinatoria y es característica procesal que

la declinatoria se debe hacer valer por el demandado en forma de excepción dilatoria al contestar la demanda y la misma se resuelve en un incidente llamado de previo y especial pronunciamiento.

Se afirma: «Las cuestiones de competencia en materia de trabajo sólo pueden promoverse por declinatoria. La declinatoria deberá oponerse al iniciarse el periodo de demanda y excepciones en la audiencia respectiva, acompañando los elementos en que se funde; en ese momento, la Junta, después de oír a las partes y recibir las pruebas que estime convenientes, las que deberán referirse exclusivamente a la cuestión de incompetencia, dictará en el acto resolución.»

Es oportuno comentar como una novedad incluida en la Ley, el hecho de que no se considerará como excepción de incompetencia la defensa consistente en la negativa de la relación de trabajo (por aducir el demandado que la relación existente con el actor era de otra naturaleza civil o mercantil y no laboral y como consecuencia otro tribunal debe dirimir la controversia), lo cual es congruente con los principios del derecho laboral, ya que previamente debe acreditarse si el actor fue trabajador sujeto a nexo laboral.

La incompetencia, se puede hacer valer de oficio, es decir, sin que haya petición de parte, y las Juntas deberán declararlo en cualquier estado del proceso, hasta antes de la audiencia de desahogo de pruebas, cuando existan elementos del expediente que así lo justifique.

Cuando la Junta, con citación de partes se declara incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la Junta o tribunal que estime competente; si éste o aquélla al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, remitirá de inmediato el expediente a la autoridad que debe decidir la competencia (conflictos de jurisdicción).

Por otra parte, acertadamente se indica que la excepción de incompetencia no exime al demandado de contestar la demanda en la misma audiencia y si no lo hiciere y la Junta se declara

competente, se tendrá por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario.

Por último, en los incidentes, se prevé una circunstancia que pudiere resultar contradictoria, ya que por una parte la Junta dictará resolución en el acto, después de oír a las partes; y en otros puntos, establece que cuando se promueva un incidente dentro de la audiencia o diligencia, se substanciará y resolverá de plano, oyendo a las partes; continuándose el procedimiento de inmediato. Cuando se trate de nulidad, competencia y en los casos de acumulación y excusas, dentro de las 24 horas siguientes se señalará día y hora para la audiencia incidental, en la que se resolverá.

Conflictos de competencia.

Las controversias o incidentes sobre conocimiento o abstenciones frente a un caso determinado de competencia pueden producirse no sólo entre tribunales de una misma jurisdicción, sino también entre las distintas jurisdicciones.

En estos casos, revisten el verdadero carácter de conflictos de jurisdicción.

Las competencias se decidirán:

- I. Por el pleno de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de:
 - a) Juntas de Conciliación de la misma entidad federativa, y
 - b) Las diversas Juntas Especiales de la Junta de Conciliación y Arbitraje de la misma entidad federativa.
- II. Por el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las Juntas Federales de Conciliación y de las Especiales de la misma, entre sí recíprocamente.
- III. Por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscite entre:
 - a) Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - b) Juntas Locales y Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
 - c) Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de diversas entidades federativas.
 - d) Juntas Locales o Federal de Conciliación y Arbitraje y otro órgano jurisdiccional.

Efectos de la declaración de incompetencia.

La declaración de incompetencia, en relación con un determinado órgano jurisdiccional, produce el efecto primordial de dejar expedito el camino al órgano que para la decisión del caso sea competente.

«Cuando una Junta Especial considera que el conflicto de que conoce, es de la competencia de otra de la misma Junta, con citación de las partes, se declarará incompetente y remitirá los autos a la Junta Especial que estime competente. Si ésta, al recibir el expediente se declara a su vez incompetente, lo remitirá a la autoridad que deba decidir la cuestión de competencia, para que ésta determine cuál es la Junta Especial que debe continuar conociendo del conflicto».

Además, es nulo todo lo actuado ante la Junta incompetente, salvo el acto de admisión de la demanda, o incompetencia entre dos Juntas Especiales de la misma Junta Local o Federal o bien que se tratara de un conflicto de huelga, ya que el término de suspensión de labores correrá a partir de que la Junta designada competente notifique al patrón haber radicado el expediente.

Las autoridades de trabajo.

Son los órganos que tienen la potestad legal de aplicar las normas de trabajo y de imponer a las partes su resolución.

La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones sin pretender agotar el tema, a las siguientes:

1. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (reparto de utilidades).
3. Secretaría de Educación Pública (escuelas artículo 123).
4. Autoridades de entidades federativas.
5. Dirección o Departamento del Trabajo (entidades federativas).
6. Procuraduría de la Defensa del Trabajo (asesor, apoderado y conciliador de los trabajadores).

7. Servicio Nacional de Empleo (bolsa de trabajo gratuita en colocación de trabajadores).
8. La Inspección de Trabajo.
9. Dirección General de Capacitación y Productividad.
10. Comisiones Nacionales y Regionales de los Salarios Mínimos.
11. Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas.
12. Juntas Federales y Locales de Conciliación.
13. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
14. Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.
15. Jurado de Responsabilidades (sanciones).

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Concepto legal.

El artículo 123, apartado «A», constitucional declara en la fracción XX:

Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a las decisiones de una Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

Alberto Trueba Urbina³ afirma que la Comisión Dictaminadora del artículo 123 constitucional hablaba de Tribunales de Arbitraje, y coincide con la diputación constituyente, que su naturaleza no debe ser judicial, por su carácter burgués. Por esta razón la representación veracruzana (Aguilar, Jara y Góngora),

³ Alberto Trueba Urbina, *Tratado teórico práctico de derecho Procesal del trabajo*, Porrúa, México, 1962.

había presentado una iniciativa para que los conflictos entre el capital y el trabajo se resolvieran por Comités de Conciliación y Arbitraje; la diputación yucateca se inclinaba por crear Tribunales de Conciliación y Arbitraje; motivando el debate que desembocó en las bases constitucionales del artículo 123, denominado «Del Trabajo y Previsión Social». En parte relativa, y siguiendo las ideas de los diversos expositores que intervinieron en los debates, se crearon las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como organismos diversos e independientes del Poder Judicial, que constituyeron las expresiones de los factores reales de la producción.

Criterio de la Corte.

Se han formulado diversos criterios interpretativos sobre la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En 1918, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ manifestó al respecto:

La Junta de Conciliación y Arbitraje no está establecida para aplicar la ley en cada caso concreto y obligar al condenado a someterse a sus disposiciones, ni tiene facultad de aplicar la ley para dirimir conflictos de derecho, ni para obligar a las partes a someterse a sus determinaciones. Por lo tanto, carece de imperio y no es un tribunal; es solamente una institución de derecho público que tiene por objeto evitar los grandes trastornos que, al orden y a la paz públicos, a la riqueza pública, a la organización de la industria y a la organización del trabajo, le resultan de los movimientos bruscos de suspensión de éste, por los obreros o por parte de los patrones.

La ejecutoria anterior determinó el carácter de Organismo Público Laboral, para resolver los grandes trastornos que provocan el desequilibrio entre los factores de la producción, justificando su intervención únicamente en conflictos colectivos, privando a sus fallos de todo carácter obligatorio coactivo. Reservando, a la jurisdicción del orden común los conflictos individuales.

⁴ Lane Rincon Mines incorporated, 23 de agosto de 1918, Semanario Judicial de la Federación, tomo III, pág. 552.

No obstante lo anterior, en 1924, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno⁵ cambió la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, considerándolo un tribunal con materia especializada en el área laboral, y con facultades ejecutivas en el cumplimiento de sus laudos, y competente para resolver conflictos individuales y colectivos. Por el interés que reviste dicha resolución transcribimos sus puntos fundamentales:

«...en resoluciones anteriores de esta Suprema Corte, se ha establecido categóricamente: que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades, porque ejercen funciones públicas, de acuerdo con la Ley Fundamental, y sus resoluciones afectan el orden social. Ahora bien, aún cuando su carácter es de autoridad administrativa, sin embargo, tienen funciones judiciales perfectamente determinadas, desde el momento en que deciden cuestiones de derecho entre las partes...».

«...la fracción veintiuna del artículo ciento veintitrés constitucional, ya citada debe interpretarse en el sentido antes indicado, pues de otro modo, las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje serían incompletas, si se tiene en cuenta que los obreros tendrían en cada caso, que ocurrir a los tribunales del orden común, para que se resolviese cualquier diferencia que tuvieren con el patrón...».

«...por tal concepto éstas vienen a constituir verdaderos tribunales encargados de resolver todas aquellas cuestiones que tienen relación con el contrato de trabajo, en todos sus aspectos, o bien sea colectivamente o en la forma individual, desde el momento en que las diversas fracciones del artículo ciento veintitrés constitucional hablan de patrono y de obrero, individualmente determinado...».

«...es indiscutible que las expresadas juntas pueden hacer que se ejecuten sus laudos, desde le momento que la Constitución les ha dado carácter de autoridades, encargadas de aplicar la ley...».

⁵ Ejecutoria «La Corona», 10 de febrero de 1924, Quinta época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, pág. 493.

«...es indiscutible que tiene la fuerza necesaria para hacer cumplir sus laudos o sentencias que dicten, pues de otro modo, sólo vendrían a constituir cuerpos consultivos que no estarían encargados de dirimir las controversias relativas al contrato de trabajo, sino que solamente harían simples declaraciones de derechos en cuyo caso sus funciones serían estériles...».

De todo lo anterior, se infiere que a partir de la fecha mencionada no existe la menor duda sobre la naturaleza de las autoridades laborales encargadas de resolver conflictos, toda vez que, independientemente de su ubicación en la organización administrativa, sus funciones tienen carácter jurisdiccional y se desenvuelven como cualquier tribunal del Poder Judicial Federal.

Conclusiones relativas a la jurisdicción de los Tribunales de Trabajo.

Los Tribunales de Trabajo tienen la facultad de conocer en todos los casos de conflictos obrero-patronales. Se trata de una verdadera jurisdicción de trabajo, consagrada en los artículos 73, fracción X, y 123, fracción XX, constitucional, no son Tribunales Especiales, y sus resoluciones son obligatorias e imperativas y de orden común.

Si bien es cierto que desde el punto de vista de la clasificación de las funciones del Estado, dependen del Poder Ejecutivo, no son autoridades esencialmente de carácter administrativo, ya que tienen atribuciones para ejecutar actos jurisdiccionalmente materiales y capacidad para hacer cumplir sus resoluciones.

Clasificación de los Tribunales de Trabajo.

Los Tribunales de Trabajo pueden ser:

1. Juntas Federales de Conciliación:
Permanentes.
Accidentales.
2. Juntas Locales de Conciliación.
Permanentes.
Accidentales.
3. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
4. Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.
5. Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje.

Juntas de Conciliación y Arbitraje. Autoridades jurisdiccionales que en sus respectivas jurisdicciones, aplican las normas de trabajo.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Le corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo cuando se trate de conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario.

Integración.

Se integrará con un representante de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social. Habrá uno o varios secretarios generales según se juzgue conveniente. Cuando un conflicto afecte a dos o más ramas de la industria o de las actividades representadas en la Junta, ésta se integrará por el presidente de la misma y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones.

Funcionamiento.

Funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere la convocatoria antes mencionada. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del capital, podrá establecer Juntas Especiales, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial. Las Juntas Especiales fuera de la capital de la República conforme a lo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así conven-

ga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Integración, facultades y obligaciones del Pleno de la Junta.

Se integrará con el presidente de la Junta y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones. Tiene las facultades y obligaciones siguientes: expedir el Reglamento Interior de la Junta y el de las Juntas de Conciliación; conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta; conocer el recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno; uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias; cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzgue convenientes para su mejor funcionamiento; informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas, y las demás que le confieran las leyes.

Integración, facultades y obligaciones de las Juntas Especiales.

Se integrarán con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el presidente de la Junta Especial en los demás casos; y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones. Tienen las facultades y obligaciones siguientes: conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas; conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones y cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario, practicar la investigación y dictar las resoluciones para el pago de la indemnización de los casos de muerte del trabajador por riesgo de trabajo, determinando qué personas tienen derecho a la indemnización; conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del presidente en ejecución de los laudos; recibir en depósito los contratos colectivos y los

reglamentos interiores de trabajo. Decretando el depósito se remitirá el expediente al archivo de la Junta y las demás que le confieran las leyes.

Normas para el funcionamiento del Pleno y de las Juntas Especiales.

Se observarán las siguientes: I. En el Pleno se requiere la presencia del presidente de la Junta y del 50% de los representantes, por lo menos. En caso de empate, los votos de los ausentes se sumarán al del presidente. II. En las Juntas Especiales se observarán las normas siguientes: a) Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, bastará la presencia de su presidente o del auxiliar, quien llevará adelante la audiencia, hasta su terminación. Si están presentes uno o varios de los representantes, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos. Si no está presente ninguno de los representantes, el presidente o el auxiliar dictará las resoluciones que procedan, salvo que se trate de las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción y sustitución patronal. El mismo presidente acordará se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones, y si ninguno concurre, dictará la resolución que proceda; b) La audiencia de discusión y votación del laudo se regirá por lo dispuesto en la fracción siguiente; c) Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, además del presidente, se requiere la presencia de uno de los representantes, por lo menos; d) En los casos de empate, el voto del o de los representante ausentes se sumarán al del presidente o al del auxiliar. III. Para la audiencia de discusión y votación del laudo, será necesaria la presencia del presidente o presidente especial y del 50% de los representantes de los trabajadores y de los patrones, por lo menos. Si concurre menos del 50%, el presidente señalará nuevo día y hora para que se celebre la audiencia; si tampoco se reúne la mayoría, se citará a los suplentes, quedando excluidos los faltistas del conocimiento del negocio. Si tampoco concurren los suplentes, el presidente de la Junta o el de la Junta Especial dará cuenta al secretario del Trabajo y Previsión Social, para que designe las personas que los susti-

tuyan. En caso de empate, los votos de los ausentes se sumarán al del presidente.

Normas para uniformar el criterio de resolución de las Juntas Especiales.

Se observarán las siguientes: el pleno se reunirá en sesión especial, no pudiendo ocuparse de ningún otro asunto; para que pudiera sesionar el Pleno, se requiere la presencia de las dos terceras partes del total de sus miembros, por lo menos; los presidentes de las Juntas Especiales serán citados a la sesión y tendrán voz informativa; las resoluciones del Pleno deberán ser aprobadas por el 51% del total de los miembros que lo integran, por lo menos las decisiones del Pleno que uniformen al criterio de resolución serán obligatorias para todas las Juntas Especiales; las mismas resoluciones podrán revisarse en cualquier tiempo a solicitud del 51% de los representantes de los trabajadores o de los patrones, el 51% de los presidentes de las Juntas Especiales o del presidente de la Junta; y el Pleno publicará un boletín cada tres meses, por lo menos, con el criterio uniformado y con los laudos del Pleno y de las Juntas Especiales que juzgue convenientes.

Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

En los términos de las reformas vigentes, las Juntas Especiales permanentes tienen jurisdicción especializada en la capital de la República y territorial en las entidades federativas. Por otra parte, los conflictos que sucedan en la ciudad de México serán resueltos en dicha capital federal de acuerdo con el conflicto y en el resto del país con la ubicación del tribunal.

JUNTA (NÚMERO)	ESPECIAL	LUGAR
1	F. F. C. C. Especializada	México, D.F.
2	F. F. C. C. Servicios aéreos	México, D.F.
3	Transportes marítimos, etc.	México, D.F.
3 Bis	Transportes terrestres, etc.	México, D.F.
4	F. F. C. C.	México, D.F.
5	Electricidad, teléfonos, etc.	México, D.F.
6	Textil	México, D.F.
7	PEMEX	México, D.F.
7 Bis	PEMEX	México, D.F.
8	IMSS	México, D.F.
8 Bis	IMSS	México, D.F.
9	IMSS	México, D.F.
9 Bis	IMSS	México, D.F.
10	Azucarera, Hulera	México, D.F.
11	Maderera	México, D.F.
12	PEMEX	México, D.F.
12 Bis	PEMEX	México, D.F.
13	Minera	México, D.F.
14	Concesiones Federales	México, D.F.
14 Bis	Universidades Autónomas	México, D.F.
15	Automotriz, Química	México, D.F.
16	Aceites y grasas vegetales	México, D.F.
17	Territoriales	Guadalajara, Jal.
18	Territoriales	Guadalajara, Jal.
19	Territoriales	Guadalupe, N. L.
20	Territoriales	Guadalupe, N. L.
21	Territoriales	Mérida, Yuc.
22	Territoriales	Jalapa, Ver.
23	Territoriales	Hermosillo, Son.
24	Territoriales	Aguascalientes, Ags.
25	Territoriales	Saltillo, Coah.
26	Territoriales	Chihuahua, Chih.
27	Territoriales	Durango, Dgo.
28	Territoriales	Guanajuato, Gto.

JUNTA (NÚMERO)	ESPECIAL	LUGAR
29	Territoriales	Toluca, Méx.
30	Territoriales	Morelia, Mich.
31	Territoriales	Cuernavaca, Mor.
32	Territoriales	Oaxaca, Oax.
33	Territoriales	Puebla, Pue.
34	Territoriales	San Luis Potosí, S. L. P.
35	Territoriales	Culiacán, Sin.
36	Territoriales	Villahermosa, Tab.
36 Bis	Territoriales	Villahermosa, Tab.
37	Territoriales	Ciudad Victoria, Tamps.
38	Territoriales	Coatzacoalcos, Ver.
39	Territoriales	Tampico, Tamps.
40	Territoriales	Ensenada, B. C.
42	Territoriales	Torreón, Coah.
43	Territoriales	Acapulco, Gro.
44	Territoriales	Poza Rica, Ver.
45	Territoriales	Veracruz, Ver.
46	Territoriales	Tlaxcala, Tlax.
47	Territoriales	Cananea, Son.
48	Territoriales	Campeche, Camp.
49	Territoriales	Tuxtla Gtz., Chiapas
50	Territoriales	Querétaro, Qro.
51	Territoriales	Pachuca, Hgo.
52	Territoriales	Cd. del Carmen, Camp.
53	Territoriales	Zacatecas, Zac.
54	Territoriales	Orizaba, Ver.
55	Territoriales	Ciudad Juárez, Chih.
56	Territoriales	Cancún, Q. Roo.
57	Territoriales	Colima, Col.
58	Territoriales	La Paz, B. C. S.
59	Territoriales	Tijuana, B. C.
60	Territoriales	Reynosa, Tamps.
61	Territoriales	Tepic, Nayarit

Dichos organismos carecen totalmente de facultades jurisdiccionales, y únicamente actúan en el desahogo de diligencias que se les encomienden por la superioridad. Se integran con personal jurídico y administrativo investido de fe pública con el objeto de otorgar autenticidad a todos los actos procesales que realice.

Como unidades de apoyo, dentro de sus principales funciones se encuentran facultades para el desahogo de algunos trámites que en vía de exhorto se les pida, v.g.: emplazamientos; notificaciones; reinstalaciones; ejecuciones; desahogos; etcétera.

Realizan asimismo, actividades receptoras acusando recibo de juicios individuales y colectivos; emplazamientos a huelgas; convenios y ratificaciones; trámite de paraprocesales; etcétera.

Tomando en consideración las razones prácticas de su existencia, su naturaleza auxiliar facilita las actividades laborales, sin embargo, consideramos que carecen de todo sustento jurídico, puesto que la Ley Federal del Trabajo no las tiene contempladas, consecuentemente el afectado con los actos realizados por esta oficina puede solicitar su nulidad, o en su caso presentar amparo por violaciones al procedimiento.

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Su integración y funcionamiento se rigen por las mismas disposiciones aplicables a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con la diferencia de que las facultades del Presidente de la República y del Secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los estados y en el caso del Distrito Federal, por el propio Presidente de la República y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las entidades federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no competan a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El gobernador del estado o el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuando lo requieran las necesidades del trabajo y del

capital, podrá establecer una o más Juntas de Conciliación y Arbitraje fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Juntas Locales de Conciliación.

Desarrollan sus actividades en las diversas entidades federativas.

Se instalan en los municipios y zonas económicas que determine el gobierno local. No pueden operar en el lugar que se encuentre instalada la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Funciones.

Actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones; actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda el importe de tres meses de salario.

Características.

Permanente y con jurisdicción determinada en los límites establecidos previamente por la superioridad competente. Cuando la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo en una demarcación territorial no amerite su instalación, por el bajo volumen de asuntos funcionará una accidental.

Integración.

Se integrará con un representante del gobierno nombrado por el gobernador de la entidad federativa de que se trate que fungirá como presidente y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida el propio gobernador. Sólo a falta de trabajadores sindicalizados la elección se hará por los trabajadores libres.

Facultades y obligaciones.

Tienen las siguientes: procurar un arreglo conciliatorio de los conflictos de trabajo; recibir las pruebas que los trabajadores o los patrones juzguen conveniente rendir ante ellas, en relación con las acciones y expediciones que pretendan deducir ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. El término para recepción de las pruebas no podrá exceder de 10 días. Terminada la recepción de las pruebas o transcurrido el tér-

mino anterior, la Junta remitirá el expediente a la Junta Especial de la jurisdicción territorial a que esté asignada si la hubiere, y si no, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Recibir las demandas que les sean presentadas, remitiéndolas a la Junta Especial de la jurisdicción territorial a que esté asignada si la hubiere, y si no, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda el importe de tres meses de salario; complementar los exhortos y practicar las diligencias que les encomiendan otras Juntas. Denunciar ante el Ministerio Público al patrón de una negociación industrial, agrícola, minera, comercial o de servicios que haya dejado de pagar el salario mínimo general a uno o varios de sus trabajadores; y de ser procedente aprobar los convenios que les sean sometidos por las partes. Las demás que les confieran las leyes.

Estas Juntas, por inconvenientes, deben abolirse por su reducida esfera de competencia y dilaciones procesales, ya que implican dos etapas probatorias en la práctica.

Juntas Federales de Conciliación Accidentales.

Se integrarán y funcionarán, cada vez que sea necesario, en aquellos lugares en que hayan existido, Juntas Permanentes de Conciliación, debiendo para tal efecto concurrir los trabajadores o patronos ante el inspector federal del trabajo o ante el presidente municipal. Estas juntas tienen las mismas facultades y obligaciones que las Juntas Locales de Conciliación antes mencionadas.

Juntas Locales de Conciliación Accidentales.

Funcionarán cuando la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo en una demarcación territorial no amerite el funcionamiento de una Junta Permanente.

Normas para la integración de las Juntas de Conciliación Accidentales Federales y Locales.

Se observarán las siguientes: el inspector del trabajo o el presidente municipal prevendrá a cada una de las partes que dentro del término de 24 horas designe su representante y les dará a

conocer el nombre del representante del Gobierno. El inspector federal del trabajo, cuando sus actividades lo permitan, podrá presidir la Junta; y si alguna o las dos partes no designan su representante, el inspector federal del trabajo o el presidente municipal hará las designaciones, las que deberán recaer en trabajadores o patrones.

Iniciativa para la creación de los Tribunales Federales de Trabajo.

Esta iniciativa ha inquietado a las autoridades del trabajo y a los litigantes; propende a la creación de Tribunales Federales de Trabajo y probablemente sea aprobada por los legisladores de los estados, mediante una modificación al artículo 123, fracción XXXI de la Constitución y oportunamente elevada a la categoría de Ley.

El dictamen, aduce a que la dualidad de jurisdicción en la aplicación de las normas de trabajo, federal y local, propicia la falta de uniformidad de los criterios de interpretación y aplicación de las regulaciones laborales; provoca dificultades para la defensa de los intereses del trabajador.

Agrega, además, que la federación de los tribunales de trabajo se justifica por las siguientes razones:

1. Desarrollo industrial acelerado del país, crecimiento de la clase obrera.
2. Tendencia obrera y empresarial a organizarse nacionalmente para defender con más eficiencia sus respectivos intereses.
3. Localización cada vez menos regional y cada vez más nacional de los conflictos obrero-patronales e incapacidad material de las Juntas Locales para resolverlos.
4. Aplicación de criterios jurídicos contradictorios entre Juntas Locales para el tratamiento de conflictos iguales.
5. Laudos emitidos por las Juntas Locales, salvo excepciones en judicativas deficientes, carencia de medios económicos, técnicos y administrativos adecuados para mejorar la formación profesional de sus integrantes.
6. Influencia en la administración de justicia a la clase obrera, de intereses económicos y políticos generalmente nuevos a ella.

En conclusión, la reforma pugna por:

Fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades federales del trabajo en todo el territorio nacional.

Igualmente se pretende la reforma al artículo 107, fracción V inciso d) de la Constitución, que determina la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de amparo, indicando:

En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

Es plausible la iniciativa en cuanto que pretende la unificación de criterios en los tribunales de trabajo, pero sin lugar a dudas vulnera la soberanía de los estados y de sus autoridades; sin embargo, el tiempo nos dirá, en el caso de que se apruebe, que fue lo más adecuado para el mejor desempeño de la justicia laboral.

Conclusiones.

Primera.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje surgen en la Constitución Mexicana de 1917 como organismos administrativos competentes en materia laboral, para resolver la conflictiva social provocada por los enfrentamientos entre capital y trabajo.

Segunda.

La intención legislativa expresada con toda claridad en los debates previos al nacimiento del artículo 123, pretende el establecimiento de una institución al margen de los tribunales jurisdiccionales, con el objeto de buscar fórmulas de solución en las controversias laborales, empleando los sistemas de conciliación y arbitraje.

Tercera.

Por la propia naturaleza de la autoridad, y para democratizar su estructura, se estableció una composición tripartita formada por igual número de representantes obreros y patronales y uno del gobierno.

Cuarta.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia inicial sobre el tema, ratificó los puntos de vista del legislador constitucional, calificando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como organismos administrativos competentes en materia colectiva, con funciones de amigables componedores.

Quinta.

Con posterioridad cambió radicalmente su criterio, otorgándole el carácter de tribunal laboral, competente para resolver todas las controversias entre las partes, sin distinción de naturaleza alguna y cuyas resoluciones eran obligatorias y de cumplimiento coactivo.

Sexta.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 que unificó la materia laboral en todo el territorio mexicano, siguió los principios expuestos por la Corte, reglamentando en la parte procesal los conflictos individuales; colectivos y de huelga, formulando una clasificación congruente con la naturaleza de la controversia.

Séptima.

La naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje no tiene duda, por tratarse de auténticos tribunales colegiados especializados en materia laboral, dependiendo administrativamente del Poder Ejecutivo, pero con funciones jurisdiccionales autónomas.

Octava.

Su carácter tripartito de origen constituye uno de los principales aciertos, y en la actualidad se ha desarrollado dicho sistema, nacional e internacionalmente en toda clase de organismos sociales, en los cuales intervienen los sujetos interesados en las decisiones que les afectan.

Novena.

La propia Organización Internacional del Trabajo en el Convenio 144 sobre Consulta Tripartita, insiste en la necesidad gubernamental de hacer partícipe a los sectores productivos de todos los asuntos que incidan en sus relaciones, para conocer puntos de vista y orientar conductas futuras en la materia.

Décima.

El desplazamiento orgánico de los tribunales laborales al Poder Judicial es posible esquemáticamente, o con cambios funcionales, siempre y cuando se tomen en consideración los antecedentes históricos de su nacimiento y se acepten las consecuencias políticas de esta determinación.

Undécima.

Previamente a cualquier decisión debe reflexionarse cuál de estas medidas se adopta, puesto que cada una de ellas tiene implicaciones diferentes.

Duodécima.

La simple modificación formal, implica seguir los principios constitucionales que provocaron la inclusión del Tribunal Federal Electoral, como un órgano especializado del Poder Judicial, sin cambio alguno en su naturaleza o estructura.

Decimotercera.

El cambio funcional requiere modificaciones trascendentales a la Constitución, Ley Federal del Trabajo y normas reglamentarias, puesto que el trato a los conflictos jurídicos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, seguirían las reglas ordinarias de cualquier proceso similar, pero en tratándose de conflictos colectivos económicos y procedimiento de huelga, la competencia jurisdiccional nulifica el sentido de estas controversias, impidiendo su desarrollo, en detrimento de la justicia social.

Decimocuarta.

Cualquier reforma tendrá que considerar que el derecho laboral tiene múltiples áreas de conocimiento y de ninguna manera se encuentra unificada, puesto que independientemente de la existencia de los apartados «A» y «B» del artículo 123, existe legis-

lación laboral en 32 entidades federativas, que afectan a trabajadores ordinarios y servidores públicos.

Decimoquinta.

Lo anterior independientemente que el personal del Poder Judicial Federal resuelve sus conflictos ante una Comisión Substanciadora, integrada por miembros de dicho Poder, y el personal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, somete a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sus diferencias.

Decimosexta.

Nos encontramos luego entonces, frente a una multiplicidad inimaginable de jurisdicciones laborales, de acuerdo con la naturaleza del problema, sujetos de controversia o política de Estado, cuya unificación requiere mayor estudio y profundidad, tomando en consideración los antecedentes históricos y el derecho comparado, antes de cualquier determinación que pudiere originar caos en el mundo jurídico laboral, por la superficialidad en la decisión.



NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

MAG. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS

A cuatro décadas de haberse institucionalizado en el Poder la Revolución Mexicana, sus vicisitudes oscilaban entre levantamientos de caudillos, el agobio de la deuda externa, el peligro de la invasión de las potencias en expansión imperialista, la reorganización del nuevo Estado, la preocupación por el reconocimiento y aceptación de los gobiernos poderosos y el cumplimiento de los programas que le dieron vida y justificación histórica. Los temas más sensibles eran, sin lugar a dudas, las relaciones con la Iglesia Católica y el reparto agrario. Los dos siguieron provocando muertes, después que los cañones revolucionarios habían dejado de vomitar fuego. En los primeros años del reparto, los demandantes de tierras aparecían colgados fuera de los pueblos, con un costal de tierra amarrado a sus pies y una la leyenda que decía: «Toma tu tierra».

Por ello, no es extraño que después del triunfo en los campos de batalla, el Constituyente de Querétaro creara la figura del presidencialismo fuerte. La historia nos enseña que después de una revolución, siempre se establece una dictadura que sea capaz de aplicar los motivos que motivaron la lucha armada. La muerte de Madero se debió a la debilidad de su gobierno.

Así aprendió la lección Carranza, que instituye el presidencialismo desde la Carta Magna. Este presidencialismo persistió hasta nuestros días, cuando el pueblo de México, en otro escenario, empezó a demandar un estado de derecho bajo el imperio de la democracia. El pueblo se cansó de cau-

dillos, hombres predestinados, gobernantes autoritarios y empezó a demandar instituciones públicas democráticas.

La Reforma Agraria exigía un mando fuerte desde la figura del Presidente de la República. Por ello es comprensible que se le erigiera como la «Suprema Autoridad Agraria» del país; un título constitucional que reflejaba la necesidad de hacer realidad la demanda de los indígenas por la restitución de sus tierras despojadas y de los campesinos sin tierra, por la liquidación y reparto de los latifundios. Una reminiscencia del porfiriato, en donde la presencia del Ejecutivo se hacía sentir hasta en las mínimas controversias. Los aires en contra del reparto agrario eran furiosos; no fue fácil el inicio. De su justificación histórica han hablado los agraristas más connotados. Los derechos sociales de los campesinos y de los obreros fueron incluidos en los nuevos textos constitucionales, dando vida a los llamados derechos sociales.

El pensamiento liberal de los iniciadores revolucionarios, que iban por la democracia y el sufragio efectivo, se vio rebasado por los anarcosindicalistas y los agraristas. La Revolución fue más allá de las reformas electorales: transformó la concepción de la propiedad privada. Colocó a la nación, los mexicanos de siempre, de ayer, hoy y mañana, como los titulares originales de las riquezas de nuestro territorio. Ni la naturaleza ni Dios ni el Soberano. La nación somos cada uno y todos a la vez, y como tales, los propietarios originales de las riquezas del territorio nacional y los creadores de la propiedad privada de la tierra, que tiene una función social, una responsabilidad frente a la sociedad: La producción alimentarla, la racionalidad de la explotación de los recursos naturales y su preservación para las generaciones futuras.

El Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, siendo de contenido político, fundamentalmente, tocaba el problema agrario denunciando el despojo de las tierras de «los propietarios, en su mayoría indígenas, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República». Desde el punto de vista agrario, el Plan de San Luis no tuvo las pretensiones del Plan de Ayala. Expedido por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, este programa reflejaba

la impaciencia de los agraristas por iniciar la restitución de las tierras de los pueblos indígenas y el reparto de los latifundios. En el planteamiento 6° proponía que los pueblos y ciudadanos que hubieran sufrido el despojo de sus tierras, montes y aguas por parte de los hacendados, caciques y científicos entrarían en posesión de sus inmuebles, condicionando tal restitución a la existencia de títulos que demostrasen la propiedad. Pero dentro de este punto de su Plan, esbozaba la creación de «tribunales especiales al triunfo de la revolución», para que los «usurpadores» de las tierras, montes y aguas dedujeran sus pretendidos derechos ante dichos órganos jurisdiccionales. El Plan de Guadalupe, proclamado por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913, era de contenido político y bélico, no hacía ninguna referencia al problema agrario; sin embargo, el propio coahuilense expide el Plan de Veracruz, del 12 de diciembre de 1914, que ampliaba el contenido del Plan de Guadalupe; en este documento, se demanda la disolución de los latifundios y la restitución de las tierras despojadas a los pueblos. El 6 de enero de 1915, expide la Ley Agraria que habría de constituirse en el fundamento del programa agrario constitucional.

Desde el punto de vista jurisdiccional no se creaban tribunales especiales, sino órganos administrativos encargados de aplicar los procedimientos agrarios. Se proponía la creación de la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares en los estados, con facultades para sustanciar los pedimentos de restitución y de dotación de tierras. En un procedimiento biinstancial, el Gobernador resolvía de manera provisional, oyendo a la Comisión Local Agraria y el Presidente de la República lo hacía de manera definitiva, después de ponderar el dictamen de la Comisión Nacional Agraria. Este tipo de procedimiento, con algunas variantes, prevaleció hasta 1991, antes de la Reforma al artículo 27 constitucional, que eliminó la obligación del estado de dotar a los grupos de campesinos que carecieran de tierra o la tuvieran de manera insuficiente y creó los tribunales agrarios.

La Comisión Nacional Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, constituían típicos tribunales de justicia retenida. Según los teóricos administrativistas, esta justicia se imparte por órganos

jurisdiccionales que forman parte de la administración y sólo emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados u homologados por autoridades superiores de la propia administración activa. (Héctor Fix Zamudio, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, Gonzalo Armienta Calderón, José Luis Vázquez Alfaro.) Para algunos de estos tratadistas, los tribunales de justicia retenida no son en realidad auténticos órganos jurisdiccionales, en virtud de que sus resoluciones no son sentencias, sino sólo proyectos que son resueltos en definitiva por una autoridad administrativa superior. Estos órganos agrarios dependían del Poder Ejecutivo, tanto en lo federal como en lo local. Su integración dependía del Ejecutivo. Su composición era colectiva. Venustiano Carranza expidió un Acuerdo el 19 de enero de 1916 por el que establecía la forma de integrar a la Comisión Nacional Agraria. La componían nueve personas, que eran el Secretario de Fomento, quien la presidía; un representante de cada una de las siguientes Secretarías: de Gobernación, de Justicia y de Hacienda, así como 5 funcionarios de la propia Secretaría de Fomento.

La composición de la Comisión Nacional Agraria sufrió reformas: en 1917, 1918, 1922, 1924 y 1927. En 1934 se creó el Departamento de Asuntos Agrarios y bajo su dependencia operativa el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Este Código Agrario, modifica el número de sus miembros, fijándolo en cinco; igualmente su designación es por el Presidente de la República. El Código Agrario de 1940, le da un carácter corporativo al Cuerpo Consultivo Agrario que se integra por ocho miembros, dos de los cuales serán representantes de los campesinos y los 6 restantes, ingenieros agrónomos, ingenieros o técnicos en la materia. En las Comisiones Agrarias Mixtas, se integra también la representación de los campesinos. El Código de 1942, mantiene la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario. La Ley Federal de Reforma Agraria mantiene la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y reduce su número a 5 miembros.

Para algunos autores, como la Dra. Martha Chávez Padrón, los órganos encargados de la aplicación de la legislación agraria del reparto, como la Comisión Nacional Agraria y el Cuer-

po Consultivo Agrario, eran tribunales especializados configurados de manera muy singular y con jurisdicción especial distinta a la común. Su jurisdicción era local en primera instancia y federal en la segunda. Los procedimientos agrarios se iniciaban frecuentemente de manera oficiosa y en ocasiones a petición de parte. La carga probatoria tratándose de ejidatarios y comuneros correspondía a la autoridad, y a los particulares por lo que se refería a la pequeña propiedad. No existía desistimiento por parte de los núcleos agrarios, lo que obligaba a la autoridad a continuar el procedimiento hasta su resolución definitiva. En algunos procedimientos existían dos partes en controversia, como en las acciones dotatorias en las que por una parte, un grupo de campesinos sin tierras, solicitaba al Estado la dotación, señalando como afectables predios de particulares o de propiedad del Estado. En otros procedimientos la autoridad actuaba oficiosamente. Algunos eran de carácter mixto, en los que el Ejecutivo resolvía en primera instancia y la Suprema Corte de Justicia en segunda, como el caso de los conflictos por límites entre comunidades. El procedimiento agrario era escrito y no existía la caducidad de la instancia, por lo que los procedimientos llegaban a durar varias décadas.

La legislación distinguió entre autoridades y órganos agrarios. Los primeros tenían facultades de resolución y ejecución y los segundos sólo de opinión. El Presidente de la República, los gobernadores de los estados, el Secretario de la Reforma Agraria y el Secretario de Agricultura y Ganadería, eran considerados autoridades; en tanto que el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta se les clasificaba como órganos. La jurisprudencia terminó por considerar que los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario en los diversos procedimientos dotatorios no eran actos que fuesen impugnables por medio del juicio de amparo, en virtud de que no eran definitivos; sin embargo sí lo eran los acuerdos por los cuales ordenaba trabajos técnicos informativos en los diferentes procedimientos, aprobaba planos definitivos, dictaminaba sobre la ejecución de resoluciones presidenciales dotatorias, o cuando resolvía recursos de inconformidad contra resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en los procedimientos de privación de derechos agrarios.

De 1915 a 1992, el Derecho Agrario es el derecho de la Reforma Agraria. Su objetivo fundamental es la redistribución de las tierras, bosques y aguas del territorio nacional, mediante dos acciones fundamentales: una destinada a reconstituir las propiedades de las comunidades indígenas y otra a dotar de tierras a los grupos de campesinos que la solicitaran. En esta etapa del reparto agrario, en las diferentes normas que se expedieron, había una veintena de procedimientos diversos. La mayoría de ellos culminaban con una resolución del Presidente de la República. No existían verdaderas reglas procesales. No existía un verdadero sistema de notificaciones, tanto para la instauración del procedimiento como para la sustanciación de los diversos trabajos técnicos que se elaboraban para fundar las afectaciones. Mucho menos para la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, que en muchas ocasiones se hacían de manera furtiva, para evitar que el pequeño propietario se amparara. Los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario variaban conforme a las presiones políticas. Y los procedimientos tenían una duración promedio de 30 años.

Desde luego, mi crítica no es en contra del reparto agrario, sino en contra del sistema de la impartición de esta justicia retenida y su estructura procedimental. El reparto tenía un sustrato de justicia redistributiva de la riqueza territorial, pero en contra de ella se movían fuerzas poderosas. Las primeras afectaciones agrarias se enderezaron principalmente en contra de los latifundistas extranjeros, quienes empezaron a presionar a los gobiernos revolucionarios con el pago de la indemnización por la afectación de sus tierras. Las presiones internas de nuestros latifundistas criollos también fueron muy fuertes y en muchas ocasiones violentas. Los procedimientos reflejaban esta circunstancia histórica. No tenían la puridad de la teoría, eran autoritarios, porque así lo requerían los hechos históricos. Al final y con todas las deficiencias técnicas procesales, los resultados fueron positivos. Los latifundios, en la concepción de principios del siglo XIX, desaparecieron. Se reconstituyeron más de 2,000 comunidades agrarias, la mayoría de ellas pertenecientes a nuestras diferentes etnias. Se formaron más de 26 mil ejidos. El reparto creó a 5 millones de propietarios, 3 de núcleos agrarios y 2 de pequeños pro-

pietarios. Más de 105 millones de hectáreas pertenecen a la propiedad social y 65 a la pequeña propiedad.

Los ideales tienen una proyección hacia el futuro. Desde luego no tiene ningún beneficio especular sobre lo que hubiera sido lo ideal en esta etapa del reparto agrario. Pero como enseñanza para las generaciones presentes y futuras, es conveniente meditar en los errores. Los gobernantes revolucionarios, algunos de ellos con la mentalidad del terrateniente norteño no tenían la misma visión agraria de los caudillos sureños. Por ello no tenían mucha prisa en culminar el reparto. Siguieron fielmente el principio administrativo que dice que si quieres que un problema no se resuelva, dáselo a una comisión para que estudie su posible solución. Hubo pues, desviaciones políticas en el propósito. Para el Gobierno, el problema agrario era un problema de agrimensura. De hecho fueron los ingenieros agrónomos los que formularon muchas de las normas agrarias y los que sostuvieron la vanguardia de la Reforma Agraria. Muy pocos juristas participaron en este proceso. No hubo la especialización en el Derecho Agrario. De ahí las deficientes concepciones del procedimiento. Por un lado los agraristas, imponiendo sus modos de concebir el proceso, y los juristas del Poder Judicial enderezándolo mediante el amparo.

El problema agrario mexicano tiene características muy especiales. Hay tradiciones ancestrales sobre la concepción de la propiedad de la tierra. Algunas comunidades indígenas no conciben que alguien pretenda tener la propiedad exclusiva sobre una determinada superficie; para ellos la tierra tiene una connotación religiosa: es la Madre Naturaleza. Entre los antiguos aztecas, la tierra que no era trabajada durante dos años, regresaba a los bienes reales, porque no se tenía el mérito de poseerla. En la actualidad, la tenencia de la tierra, para algunas comunidades, es irrenunciable; no esta en el comercio. De ahí los conflictos por límites, que entre algunas etnias tienen más de 400 años.

Pero también existen nuevos problemas. Desde mediados del siglo pasado, la humanidad ha ido creando una conciencia sobre el futuro de la naturaleza y el abuso que el hombre ha hecho de la explotación de sus recursos. La protección del medio am-

biente, el desarrollo sostenible y sustentable, el uso racional de los recursos naturales son temas que han empezado a penetrar en el derecho agrario, que tiene una moderna concepción, orientada a satisfacer las necesidades alimentarias y del desarrollo de las naciones. El derecho agrario ha dejado de ser el derecho al reparto. Es un nuevo derecho a la supervivencia de la humanidad, que exige la solidaridad de las naciones y de los individuos. Imbricado con el derecho ecológico, el derecho agrario ha iniciado un resurgimiento internacional.

En nuestro país no existe conciencia generalizada de que el derecho agrario es algo más que la Reforma Agraria. Aún para algunos juristas lo agrario es sinónimo de ejido y comunidad; ni siquiera conciben que la pequeña propiedad está también inmersa en esta disciplina jurídica. Por ello creen que con el fin del reparto se extinguió el derecho agrario y, como consecuencia la jurisdicción agraria. Para esta parcela del conocimiento jurídico, las controversias agrarias deben remitirse a los juzgados del fuero común. El derecho agrario debe regresar a las entrañas que lo concibieron: el derecho civil, el derecho privado.

Afortunadamente todo parece indicar que el proyecto del Presidente Electo Vicente Fox no coincide con esta visión catastrófica del derecho agrario. A mi entender, y sin conocer a fondo su propuesta, existe la preocupación por la existencia de los tribunales administrativos que se encuentran fuera del control y del estatuto del Poder Judicial Federal. En una visión fundada en la concepción purista de la división de poderes, no se concibe que puede haber jurisdicción fuera del Poder Judicial. Sin embargo, esta teoría, que fue concebida en el pensamiento revolucionario francés, creó uno de los tribunales administrativos más representativo del mundo, como lo es el Consejo de Estado. La aplicación rígida del principio de separación de poderes, que impedía que el judicial interviniera en la administración, creó la necesidad de integrar órganos que resolvieran las controversias entre el gobernante y el Ejecutivo, primero como integrantes de la administración activa y después con autonomía jurisdiccional.

Los antecedentes de los tribunales administrativos en México serán tratados, sin duda como mayor erudición y profundidad por

otros expositores, por lo que me concretaré a examinar la naturaleza jurídica de los tribunales agrarios.

Con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 se suprimió el reparto agrario, se instituyó la justicia agraria y los órganos encargados de administrarla: los tribunales agrarios, dotados de plena autonomía y con jurisdicción federal, encargados de otorgar seguridad jurídica a la propiedad de los núcleos ejidales y comunales, así como a la pequeña propiedad. Se creó la Procuraduría Agraria como institución encargada de la defensa de los campesinos. Se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria y se expidieron la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Se creó un Tribunal Superior y tribunales unitarios de primera instancia.

Es frecuente que los tribunales agrarios se consideren, aún por abogados, como integrantes del Poder Ejecutivo; se les cree adscritos a la Secretaría de la Reforma Agraria. En el esquema de la división de poderes, los tribunales agrarios son autónomos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Pertenecen a lo que el doctor Sergio García Ramírez llama «Poder Jurisdiccional». Así las cosas, «quizá resulte conveniente, -señala el Dr. García Ramírez-, además de históricamente necesario, reelaborar esa distribución de potestades en tres ámbitos de la atribución pública:

La legislativa o creadora de normas, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional o resolutive de controversias».

«Trasladado el asunto el marco jurídico nacional, -agrega el mismo jurisconsulto-, deberemos entender que tanto la Suprema Corte Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito, como los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo -laborales, administrativos, agrarios, etcétera- asumen el Poder Judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo Poder en sentido formal».

A los tribunales agrarios se les dotó de una doble competencia: Una transitoria, para culminar con los procedimientos administrativos que se encontraban en trámite ante la Secretaría de

la Reforma Agraria y una permanente para resolver las controversias derivadas del ejercicio de los derechos contenidos en la Ley Agraria.

Los asuntos de la competencia transitoria casi han concluido. No quedan más de 100 que están en trámite con cumplimiento de sentencias ejecutorias de juicios de amparo.

En esta materia, el Tribunal Superior Agrario sustituyó al Presidente de la República, resolviendo en definitiva más de 6,500 expedientes del llamado rezago agrario, que le fueron remitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria. Tratándose de la competencia transitoria, el Tribunal Superior Agrario se ubica dentro de la clasificación de un tribunal administrativo resolviendo con plena autonomía y sin vincularse con los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario, los expedientes de los procedimientos dotatorios que fueron sustanciados por las diferentes instancias del Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria y las Comisiones Agrarias Mixtas. Sin embargo, como algunos expedientes presentaban deficiencias, a través de la figura del magistrado instructor, creada en 1993 por reforma a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior Agrario asumió el control del procedimiento administrativo, con base en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y aplicando las normas procesales de la Ley Agraria vigente, mucho más benéficas para el justiciable. En algunos de estos asuntos del rezago, el Tribunal Superior Agrario prácticamente sustituyó a todos los órganos administrativo agrarios y repuso el procedimiento completo, desde el emplazamiento al pequeño propietario. En la mayoría de los casos, esta sustitución de la autoridad del Ejecutivo, se hizo en cumplimiento de ejecutorias de amparo.

Respecto a la competencia ordinaria de los tribunales agrarios ésta tiene una doble naturaleza. Son órganos de jurisdicción contenciosa administrativa, cuando conocen sobre nulidades de actos de las autoridades agrarias. Estos actos administrativos que se nulifican mediante sentencias de los tribunales unitarios agrarios y del Tribunal Superior Agrario en revisión, pueden comprender desde decretos expropiatorios expedidos por el Presidente de la República sobre superficies ejidales o comunales,

hasta inscripciones en el Registro Agrario Nacional. Cuando los actos corresponden a los ejecutivos locales o a los presidentes municipales y afectan los derechos colectivos de los núcleos agrarios, existe competencia de los tribunales unitarios para anular el acto y restituir el derecho violado al sujeto ejidal o comunal. Existe también competencia para anular títulos de terrenos nacionales expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria. Y recientemente existe una contradicción de tesis sobre la caracterización de la Asamblea Ejidal, a la que se le ha equiparado como autoridad agraria cuando priva de un derecho agrario a un ejidatario. La práctica ha llevado a los tribunales unitarios a resolver controversias entre núcleos agrarios y las autoridades forestales o del agua. En este contexto, los tribunales agrarios son auténticos tribunales de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, también tienen competencia de jurisdicción ordinaria, cuando resuelven controversias de ejidatarios entre sí; o entre éstos y el Comisariado Ejidal o la asamblea; entre los núcleos y pequeños propietarios; entre núcleos y sociedades y asociaciones; entre sucesores; entre contratantes; entre posesionarios y avocindados contra la asamblea o el comisariado ejidal. Este tipo de conflictos constituye el gran universo de la problemática que se les plantea a los tribunales unitarios.

La complejidad de los asuntos que les son planteados a los tribunales agrarios deriva de los sujetos. Los ejidos y comunidades colindantes con dos entidades federativas, plantean problemas de competencia territorial. Si la jurisdicción agraria fuera trasladada hacia el fuero local, existirían problemas para la ejecución de sentencias. Un tribunal cuya jurisdicción territorial comprendiera la cabecera del poblado, podría ser competente para conocer; pero si la tierra en conflicto se encuentra en otra entidad, no tendría imperio para hacer cumplir su resolución.

Independientemente de que la existencia de un tribunal de justicia administrativa sea un imperativo en la construcción de lo que hoy se ha dado en llamar «La Reforma del Estado», la jurisdicción agraria no puede remitirse a la estructura orgánica del Poder Judicial, sin dislocar la materia y sin forzar el espí-

ritu de la teoría de la división de poderes. Los órganos de jurisdicción federal violentan este principio cuando resuelven de manera ordinaria controversias contencioso administrativas. En la puridad del pensamiento de la división de poderes, el Judicial no puede llamar a juicio al Ejecutivo en una controversia entre el órgano administrativo y el ciudadano. Lo puede hacer tratándose de violaciones a las garantías individuales, en el juicio de amparo; en sus funciones de controlador de la constitucionalidad. En este sentido, los tribunales de lo contencioso administrativo no deben ser insertos en el Poder Judicial Federal, porque ello entrañaría una violación a los principios rectores que conforman el sistema político constitucional. Estaríamos configurando una república de jueces.

La unicidad del derecho agrario implica igualmente la de la jurisdicción agraria. Por la doble naturaleza de los tribunales agrarios, contenciosa administrativa y ordinaria, deben conservarse en un solo órgano. Ello implica la especialización de los jueces; la certeza del justiciable de que existe una única entidad pública a la cual concurrir para obtener la justicia en su derecho controvertido; la existencia de criterios uniformes sobre la interpretación de la ley; el fortalecimiento de los institutos agrarios; la coherencia en el impulso a los principios rectores de la actividad agropecuaria y forestal.

En todo caso, nuestra propuesta es la del fortalecimiento del derecho agrario, para impulsarlo por los nuevos retos de nuestro desarrollo: el desarrollo sustentable y sostenible, la soberanía alimentarla, el apoyo a la agroindustria, la protección de los recursos naturales, el derecho que tienen los hombres del campo de compartir los beneficios del desarrollo y de los avances de la civilización. La justicia agraria debe ampliar su competencia para conocer, como un órgano de plena jurisdicción administrativa, los conflictos derivados de la aplicación de las normas ecológica, cuando se involucren en ellas la tierra, el agua y los recursos naturales; las controversias derivadas de la ley de aguas, de minas y petróleo, cuando estas actividades afecten los recursos agropecuarios y forestales. La legislación agrícola y ganadera, y hoy, con la nueva estructura de la Secretaría de Agricultura, ganadería, pesca y alimentación, debe contener una remisión a la jurisdicción

agraria, para resolver las controversias que surjan de la aplicación de esta normatividad.

El nuevo derecho agrario mexicano resurge con nueva vitalidad. El derecho agrario, repito, dejó de ser el derecho del reparto. Debe ser hoy el estatuto jurídico que garantice el desarrollo sustentable, la preservación de los bienes de la naturaleza, el garante de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra destinada a la producción alimentarla; el medio más idóneo para preservar la paz, la justicia y promover el desarrollo de los las comunidades rurales. Con esta nueva perspectiva del derecho agrario, debe enfocarse el futuro en las relaciones productivas del campo mexicano. La jurisdicción agraria depositada en tribunales administrativos, con plena autonomía del Ejecutivo y del Poder Judicial, será más eficiente, a condición de que sus magistrados profundicen en su especialización, se mantengan actuando con honestidad y con una actitud abierta a la realidad social que les ha tocado conocer y penetrar mediante sus sentencias.



TRIBUNALES LOCALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

LIC. GABRIELA MARÍA CHAIN CASTRO

1. Nota introductoria.

En la actualidad 19 entidades federativas cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo, según lo dispuesto por los artículos 116 fracción V y 122 Base Primera fracción V inciso n) y Base Quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de 1971 con la instalación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en esa década se instalaron por su orden en los estados de Sinaloa, Tamaulipas y Sonora; en los ochentas se crearon en Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, México, Guerrero, Yucatán, Baja California y Veracruz; y, en la última década del siglo, se instituyeron en Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Colima, Tabasco y Aguascalientes,¹ y sólo el estado de Tamaulipas conserva la denominación de Tribunal Fiscal del Estado, no obstante que su Constitución local, prevé la instalación de un contencioso administrativo.

Es importante destacar que en los estados de Chiapas y Campeche cuentan con una Sala Mixta y una Sala Administrativa Electoral respectivamente, dentro del Tribunal Superior

¹ Las fechas de instalación en orden cronológico son las siguientes: Distrito Federal 17 de marzo de 1971; Sinaloa 30 de abril de 1976; Tamaulipas 1 de enero de 1977; Sonora 26 de enero de 1977; Hidalgo 31 de diciembre de 1981; Jalisco 24 de diciembre de 1983; Guanajuato 24 de septiembre de 1985; Querétaro 26 de diciembre de 1985; México 31 de diciembre de 1986; Guerrero 7 de julio de 1987; Yucatán 1 de octubre de 1987; Baja California 31 de enero de 1989; Veracruz 14 de febrero de 1989; Morelos 14 de febrero de 1990; Nuevo León 5 de julio de 1991; San Luis Potosí 14 de abril de 1993; Colima 11 de noviembre de 1996; Tabasco 19 de febrero de 1997; Aguascalientes 25 de enero de 2000.

de Justicia de esos estados, que entre otras materias conocen de la administrativa y fiscal.

En estas condiciones, el 37% de los estados del territorio nacional, aún no cuentan con una instancia local competente para dirimir los conflictos entre los particulares y la administración pública del estado, de los municipios y de los organismos descentralizados de ambos niveles de gobierno.

Esta situación, revela la reticencia de algunas autoridades estatales para someter a la jurisdicción contencioso administrativa, la revisión de sus actos, procedimientos y resoluciones, negándose a disponer a favor de la ciudadanía un medio de defensa que coadyuve, de manera eficaz al control de la legalidad en su ámbito de actuación.

Aunado a ello, encontramos que en la fracción V del artículo 116 constitucional, se aprecia claramente en su redacción, una facultad potestativa para los estados en relación a la instalación de estos organismos en sus territorios;² sin embargo, por la cronología mencionada en las épocas de su creación, encontramos que algunos estados se adelantaron a esta disposición constitucional, previendo en las constituciones locales esta instancia jurisdiccional demostrando una vocación político-jurídica de avanzada en la que se privilegia el Estado de Derecho al garantizar el principio de legalidad y tutela de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

No existe impedimento legal alguno que obstaculice la instalación de estos organismos jurisdiccionales, por el contrario, están dadas las bases constitucionales y condiciones jurídicas y sociales para desarrollar en cada entidad federativa instituciones de justicia administrativa, sólo se requiere voluntad política y vocación democrática.

Resulta pertinente comentar aspectos generales en relación a la naturaleza jurídica, competencia, estructura orgánica y aspec-

² La fracción V del artículo 16 constitucional determina que los Estados «podrán» instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, expresión desafortunada que establece una facultad potestativa y a voluntad de los Poderes locales.

tos relevantes de figuras tales como la suspensión de los actos impugnados y la implementación de departamentos de asesoría jurídica gratuita al ciudadano, datos que ponen de manifiesto las diferencias y semejanzas de los Tribunales Contencioso Administrativo locales.

2. Naturaleza Jurídica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.

El contencioso administrativo se ha desarrollado con particularidades propias en cada estado, determinándose que la impartición de justicia administrativa se encomiende a organismos independientes del Poder Judicial del Estado, o bien como parte integrante del mismo, más aún, en los estados de Chiapas y Campeche en los que no existe propiamente un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se instituyeron Salas Mixtas en el Tribunal Superior de Justicia.

De los diecinueve Tribunales, quince de ellos están constituidos como jurisdicción autónoma y cuatro están incluidos en la esfera judicial, estos últimos son Hidalgo, Jalisco, Veracruz y Aguascalientes.

En los primeros quince, su plena autonomía está consagrada a la Constitución Política local, concibiéndolos como órganos independientes que no integran formalmente la administración activa, y que realizan materialmente una función jurisdiccional.³

En el caso de los Contencioso Administrativo ubicados en el Poder Judicial en los estados de Jalisco y Aguascalientes, desde su creación pertenecen a dicho Poder, a diferencia del estado de Veracruz en que hasta 1998, fue reformada la Constitución local para llevarlo al Poder Judicial, desafortunadamente en una primera etapa sus salas regionales se convirtieron en tribunales unitarios mixtos, confiriéndoles competencia en materia civil y mercantil, además de la propia administrativa y fiscal, lo que puso en riesgo su especialización, característica que es razón fundamental de existencia

³ Siguiendo el modelo Federal del Tribunal Fiscal, esta jurisdicción tiene, su origen en la interpretación de la teoría de división de poderes, evitando la supremacía revisora de un Poder sobre otro.

de estos órganos. Posteriormente, se corrigió esta situación lamentable, respetando la especialidad en las materias tributaria y administrativa.

Por la fuerza que se atribuye a esta jurisdicción, estos tribunales se instituyen como órganos de simple anulación o de plena jurisdicción.

Por disposición expresa de las legislaciones de la materia, quince Tribunales están dotados de plena jurisdicción y cuatro de simple anulación, estos últimos son los de los estados de Sonora, Hidalgo, Morelos y Tamaulipas.

Cabe mencionar que la mayoría de los Tribunales Contencioso Administrativo, de origen fueron órganos de simple anulación y con el tiempo a base de resultados y el arraigo que han logrado en la cultura de los ciudadanos, se les ha ido dotando de la plenitud de jurisdicción al facultarlos para analizar y resolver en forma completa y eficaz las controversias que se someten a su estudio, dictando sentencias que además de anular pueden modificar las resoluciones impugnadas y en su caso condenar a la autoridad, contando con atribuciones en materia de ejecución de sentencias.⁴

3. Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.

Siguiendo el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, los Contencioso Administrativo locales en sus inicios limitaban su competencia de forma casuista, señalando en las legislaciones correspondientes, los actos administrativos o fiscales que podían ser impugnados vía juicio contencioso administrativo, selección enunciativa que obviamente excluía algunas materias.

⁴ En estos Contenciosos de plena jurisdicción, los Tribunales dictan sentencias anulatorias, modificatorias y de condena, logrando su plena ejecución cuando las autoridades incurren en desacato, a través de multas reiteradas llegando hasta la destitución del servidor público.

Actualmente, sólo con excepción de los estados de Sonora y Tamaulipas, el resto de los tribunales establecen de manera general, su competencia para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad de actos, procedimientos y resoluciones de carácter administrativo y fiscal que emitan, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Estado, los municipios o sus organismos descentralizados, y cuya actuación afecte la esfera jurídica de los particulares.

En algunos casos como los estados de México y Sinaloa, se comprende también a las autoridades de facto, sometiéndolas a la jurisdicción contencioso administrativa.

La amplitud de la competencia de los tribunales locales, ha logrado avances de gran trascendencia, citamos a manera de ejemplo el Estado de México, que a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Administrativos, conoce de la legalidad de reglamentos, decretos administrativos, circulares y demás disposiciones generales de naturaleza administrativa o fiscal.⁵

Igualmente en Jalisco el juicio contencioso administrativo procede contra disposiciones normativas de carácter general.

En los estados de Sinaloa y Nuevo León es procedente el juicio contencioso administrativo para resolver el pago de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial extracontractual en que incurran las autoridades del Estado, de los municipios o sus organismos descentralizados en forma directa.

En Jalisco y Colima, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo están facultados para conocer y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que surjan entre el Estado y los municipios o de éstos entre sí.

En este contexto, advertimos que los Contencioso Administrativo locales han avanzado en el ámbito competencial más aprisa que el propio Tribunal Fiscal de la Federación, que siempre

⁵ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, artículo 229 fracción VII.

ha sido el ejemplo a seguir, comprendiendo además de la materia estrictamente tributaria, cualquier asunto de naturaleza administrativa.

4. Organización de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.

El modelo de estructura organizacional de estos tribunales es muy variada como podemos apreciarlo.

En Tamaulipas, Sonora, Querétaro, Yucatán y Colima los tribunales son unitarios, mientras que en los demás estados son órganos colegiados.

Los Tribunales Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Veracruz y Nuevo León se integran con Sala Superior y Salas Regionales, estas últimas son, en algunos casos unitarias y en otros colegiadas; a diferencia de los estados de Sinaloa, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Baja California, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Aguascalientes, que funcionan en Pleno que se integra con los mismos Magistrados de Sala; Salas que en algunos casos son regionales y en otros se encuentran ubicados en la misma capital del estado.

5. La Suspensión de los efectos de los actos impugnados ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.

Uno de los aspectos en los que se han logrado avances de gran relevancia en los Contencioso Administrativo locales, es el relativo a la suspensión de los actos impugnados, pretensión apremiante de los ciudadanos demandantes de justicia administrativa.

En todos los tribunales, inicialmente esta medida cautelar se otorgaba con el fin de paralizar la ejecutoriedad de los actos administrativos materia de la controversia, con el objeto de que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban al momento de iniciar el juicio, y sus efectos de protección se extendieran durante su tramitación y hasta que éste fuera resuelto.

El peligro de perder la materia del litigio o bien, que la ejecución del acto llegare a causar perjuicios irreparables al

accionante, han sido razones fundamentales para conceder la suspensión, buscando caminos para hacerla más eficaz y generosa.

Por ello, ahora más allá de limitarse a detener los efectos y las consecuencias de un acto administrativo o fiscal emitido por las autoridades, dada la naturaleza jurídica de dichos actos, en los Contencioso Administrativo locales puede otorgarse la suspensión con efectos restitutorios, de oficio, y en los casos de créditos fiscales puede concederse aún sin necesidad de garantizar el interés fiscal.

La suspensión restitutoria procede básicamente en los siguientes casos: 1) Cuando los actos impugnados afecten a personas de escasos recursos económicos, impidiéndoles el ejercicio de su única actividad de subsistencia; 2) Contra actos privativos de libertad por arrestos derivados de faltas administrativas; y, 3) Cuando a juicio del Magistrado que conozca del asunto, se considere necesario otorgarle ese efecto para conservar la materia del litigio o evitar perjuicios irreparables al particular.

En tratándose de la suspensión de oficio ésta se concede desde el auto que admite la demanda cuando se trate de los siguientes supuestos: 1) Multa excesiva; 2) Privación de libertad por faltas administrativas; y, 3) Por actos que de llegar a consumarse hicieren materialmente imposible restituir al ciudadano en el pleno goce de sus derechos.

En materia tributaria, el otorgamiento de la suspensión sin necesidad de garantizar los intereses del fisco, es una facultad discrecional del Magistrado que instruye el asunto. Dicha resolución es irrecurrible ante el propio tribunal.

La eficacia de los alcances de esta medida cautelar, que permite a los tribunales no sólo paralizar la actuación de la administración pública que se acusa ilegal, restituye al particular en el derecho que dice violado, hasta en tanto se resuelve la controversia, lo cual ha dado gran fortalecimiento a estas instituciones jurisdiccionales, permitiéndoles lograr una verdadera justicia administrativa.

6. Los Departamentos de Asesoría Jurídica Gratuita al ciudadano.

Otro aspecto que ha permitido a los administrados ejercer su derecho de defensa frente a las arbitrariedades de la administración pública estatal y municipal es la creación de Departamentos de Asesoría Jurídica Gratuita.

Estas áreas de asesoría al ciudadano, son instituciones que dependen del Ejecutivo del Estado, quien los adscribe a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para garantizar que todo ciudadano que entre en conflicto con la administración pública, cuente con un abogado especializado que defienda sus intereses y patrocine sus asuntos ante el tribunal.

Resulta destacado comentar sobre este departamento, dado que en los estados que contamos con defensores en la materia, hemos constatado que arriba del 60% de los juicios tramitados en el Tribunal, provienen de las áreas de asesoría ciudadana, además que las estadísticas de expedientes registrados a partir de su instalación, ha crecido significativamente.

Cabe mencionar también, que en estos departamentos, los asesores tienen facultades para propiciar la solución de las controversias en una etapa conciliatoria previa al juicio, fase en la que se ha logrado que las autoridades dejen sin efectos los actos materia del conflicto. Cito como ejemplo al estado de Sinaloa, que en 1999, la asesoría reportó arriba de 3,500 conciliaciones.

Este servicio ha venido acercando al Contencioso Administrativo con la ciudadanía, logrando por su conducto, arraigar una conciencia social de cultura por la legalidad.

7. Perspectivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.

Hemos presentado de manera muy general, algunos aspectos sobre la realidad actual de los Contenciosos Administrativos en las entidades federativas.

Advertimos que no tienen una legislación unificada en cuanto a su estructura orgánica o a su naturaleza jurídica, sin embargo,

podemos afirmar que coinciden plenamente en sus criterios al resolver los conflictos de legalidad entre gobierno y gobernados, así como también en la sencillez y agilidad del proceso.

Más lento o más aprisa, han recorrido las mismas etapas de desarrollo, consolidándose firmemente como el más eficaz medio de defensa para lograr una justicia administrativa completa y expedita.

Por sus resultados, por la autonomía e independencia con que resuelven, por el prestigio que han ganado y el beneficio social al conseguir la armonía entre el interés público y los intereses particulares, su futuro debe presentarse en mejores niveles de fortalecimiento y expansión.

Ante ello, en una reforma del Estado, el Contencioso Administrativo debe visualizarse como un organismo que por sus antecedentes y trayectoria en el país, debe permanecer y debe consolidarse en su ámbito competencial, en su plenitud de jurisdicción y en su especialización.

Siendo preciso destacar, que los Contencioso Administrativo locales hemos concluido en nuestros Congresos Nacionales que debido a la importante función que desarrollan los Tribunales de lo Contencioso Administrativo como contralores de la legalidad de los actos de la administración pública, resulta indispensable y urgente su creación en las entidades federativas que aún no cuentan con esta jurisdicción.

Además, tomando en cuenta los antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México, la necesidad de que la justicia administrativa se imparta por instituciones especializadas autónomas, la celeridad con que deben tramitarse y resolverse las controversias administrativas y el texto de los artículos 116 fracción V y 122 Base Primaria fracción V de la Constitución Federal, se considera que los Tribunales de lo Contencioso Administrativos locales deben ser de jurisdicción autónoma.

Estamos convencidos de la validez actual del Contencioso Administrativo, justificado en los fundamentos constitucionales y

en la trayectoria que tanto a nivel federal como local han seguido, así como la confianza de los justiciables para acercarse a estos organismos.

La ubicación que por disposición constitucional se otorga actualmente a los Contenciosos Administrativos, privilegia el principio de división de poderes y doctrinalmente concibe al tribunal con mayores facultades para facilitar la resolución de cuestiones de fondo.

Considerando la relación jurídico-procesal de los sujetos que intervienen el proceso contencioso administrativo, como única instancia jurisdiccional ordinaria que juzga a la administración pública en funciones de autoridad, su incorporación al Poder Judicial resultaría contraria a su naturaleza y correría el riesgo de perder su razón de ser.

Partiendo del principio de que «Juzgar a la administración es también administrar», la ubicación del Contencioso Administrativo al Poder Judicial limitaría la plena jurisdicción de los tribunales, entorpeciendo la realización de un juicio pleno a la administración pública como sujeto de derecho frente a las pretensiones de otro sujeto de derechos.

Quienes nos hemos dedicado a impartir justicia administrativa y fiscal en este país, bajo el sistema constitucional vigente en los Contenciosos Administrativos de jurisdicción autónoma, somos testigos de las luchas para lograr la plena jurisdicción, la autonomía, la independencia presupuestal, la colegiación, la regionalización, la amplitud de competencia, avances que han ido madurando a los tribunales, quizá lento pero muy firme, sobre todo cuando podemos constatar que cada sentencia del Tribunal es una lección al servidor público para encauzar su quehacer al camino de la legalidad.

En ello, valga mencionar que Sinaloa es un valioso ejemplo, en 1976 nace el Tribunal Fiscal de mi estado, el organismo estatal se componía de cinco plazas de las cuales sólo tres eran personal jurídico, su competencia por materia era limitada y hasta 1986 se extiende al ámbito municipal, inicia como un tribunal unitario de simple anulación ubicado en la Capital del Estado

y manejaba estadísticas globales de 30 expedientes por año. En 1993, diecisiete años después, se expidió la Ley de Justicia Administrativa para el Estado que creó el Contencioso Administrativo de la entidad, sustituyendo al Fiscal del Estado, a partir de entonces se transformó en un organismo de plena jurisdicción, colegiado, de competencia genérica, con Salas Regionales, dotado de un departamento de asesoría jurídica gratuita al ciudadano. En el último informe que rendimos en mayo de este año, reportamos 1,200 expedientes y la asesoría otorgó más de 10,000 servicios a los ciudadanos, resolviendo una gran parte en etapas conciliatorias previas al juicio y canalizando otros a la instancia competente.

En los inicios de este Contencioso, el Pleno se integró con Magistrados Supernumerarios que entraron en funciones en tanto se instalaban las Salas Regionales y el Presidente instruía la única Sala Regional en el Centro del Estado que conservaba la jurisdicción de toda la entidad.

Posteriormente se fundaron las Salas Regionales Norte y Sur, delimitándose las jurisdicciones que a cada una corresponde, actualmente, el Ejecutivo Estatal ha firmado una iniciativa de reformas a la Ley de Justicia Administrativa para crear una Sala Superior, cuya función principal será conocer y resolver el recurso de revisión contra autos y sentencias de las Salas Regionales.

Esta evolución, comentada en unos cuantos renglones pareciera sencilla, he sido testigo que no ha sido así, sin embargo los resultados son valiosísimos, tenemos un Tribunal con plena autonomía jurisdiccional que se ha proyectado a la sociedad como el mejor instrumento legal para lograr sus justas pretensiones. Hemos ganado el respeto de las autoridades del estado y los municipios y en contadas ocasiones hemos hecho uso de los mecanismos coercitivos para ejecutar nuestras resoluciones.

Similares experiencias han vivido el resto de Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo, su avance al perfeccionamiento de la instancia jurisdiccional ha sido producto de grandes esfuerzos, pródigo en resultados para el Estado, la sociedad

y el propio Tribunal como institución jurídica, contribuyendo significativamente a la preservación del Estado de Derecho.

Estamos frente a un momento coyuntural, en el que se debaten las ideas para transformar el sistema tradicional de la justicia administrativa mexicana, buscando ansiosamente razones que justifiquen un cambio a instituciones, que si bien no son perfectas, su eficacia y beneficios aportados a la ciudadanía son incuestionables.

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PODER JUDICIAL

DR. MIGUELÁNGEL GARCÍA DOMÍNGUEZ

I. Introducción

Quiero iniciar recordando a muchos de ustedes que, en mi historia personal, hay importantes razones profesionales y académicas para reconocer la valía de los tribunales administrativos, que está lejos de mi pensamiento la idea de que se dañe a tan importante institución mexicana.

Durante muchos años, en el ejercicio privado de mi profesión, litigué ante el Tribunal Fiscal de la Federación; muchos años ejercí la docencia en diversas instituciones de educación superior, enseñando Derecho Fiscal, Derecho Procesal Fiscal y Derecho Penal Fiscal; durante más de tres años fui Director del Seminario de Derecho Fiscal en la Facultad de Derecho de la UNAM; y durante poco más de siete años fui Primer Subprocurador Fiscal de la Federación, seis de ellos como responsable del área de litigio; en esta época tuve la oportunidad de colaborar en el proyecto de regionalización del tribunal fiscal. Poco tiempo después intervine decisivamente en la creación del tribunal de lo contencioso administrativo de Guanajuato.

Insisto, no solo no quiero que se dañe a tan querida institución, por el contrario, mi planteamiento tiende a perfeccionarla, como parte de un contexto y tomando en cuenta la coyuntura política que se vive en el país.

En nuestro país hay diversos tribunales y diversas funciones jurisdiccionales dentro del Poder Ejecutivo y nuestra propuesta es que pasen al ámbito del Poder Judicial.

Creo firmemente, además, que el tribunal Fiscal de la Federación podría perfeccionarse al pasar del ámbito del Poder Ejecutivo al del Poder Judicial; es decir, no temo que tal transferencia de ubicación le pueda perjudicar en lo absoluto; por el contrario, podría beneficiarlo notablemente.

II. Constitucionalismo

1.-Concepto y características

Desde el punto de vista político, el constitucionalismo describe los principios ideológicos particulares que están en la base de toda constitución y de su organización interna.

Por otra parte, la ciencia jurídica usa el adjetivo «constitucional» contraponiéndolo al de «absoluto» en relación con el sistema de gobierno; es decir, «constitucional» indica la forma de Estado basada en la separación de Poderes, en el cual el Poder está compartido.

Con una fórmula bastante amplia se ha dicho que el constitucionalismo es la técnica de la libertad, es decir, la técnica jurídica a través de la cual se les asegura a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales, al mismo tiempo que el Estado se coloca en la posición de no poderlos violar. Y si bien las técnicas varían con los tiempos y los países, el ideal de las libertades del ciudadano sigue siendo el fin último que ha de alcanzarse con tales técnicas.

El constitucionalismo se desarrolla en gobiernos cuyo Poder está en manos del pueblo, que elige al parlamento, el que a su vez nombra al Ejecutivo, o que también el pueblo elige al titular del Ejecutivo, que como jefe del Estado y jefe del gobierno no es responsable ante el parlamento, no obstante lo cual éste conserva un margen de Poder más o menos amplio que es necesario para el funcionamiento de pesos y contrapesos entre los distintos órganos constitucionales.¹

¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1984, Vol. 1, 880 pp, pág. 388, Voz: «Constitucionalismo»

La ciencia política, en la parte que se ocupa de la ingeniería constitucional, ha realizado una obra lenta pero inflexible de depuración de los valores que estaban originalmente implícitos en las palabras «constitución» y «constitucional», como consecuencia, el término «constitucionalismo» no es hoy un término neutro para un uso meramente descriptivo, pues su significado engloba tales valores que constituyen un complejo de concepciones políticas y de valores morales que no le dan como contenido sus características permanentes.

2.-Soberanía Nacional

Antes de la revolución francesa, la soberanía era atributo del monarca. Los Poderes estaban concentrados en su persona ya que legislaba y gobernaba a través de sus ministros, y los jueces impartían justicia en su nombre y representación.²

Por eso, Montesquieu afirmó que el régimen político donde los Poderes estuvieran confundidos y depositados en una sola persona o corporación era un régimen tiránico.

La teoría constitucional combinó las ideas de soberanía popular de Rousseau con la idea de Montesquieu sobre la división de Poderes.

Actualmente se estima que es la autoridad suprema del Poder público que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos.

La soberanía es la fuerza cohesiva que mantiene unida a toda la sociedad.

El pueblo, como soberano tiene el monopolio de la creación del derecho a través del Poder Legislativo; el monopolio de la fuerza o de la coerción física por conducto del Poder Ejecutivo; y el monopolio de la resolución de los conflictos a través del Poder Judicial.

Aunque se considera que la soberanía es el supremo Poder político que corresponde al pueblo, y que es unitario e indispensable

² Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1985, Vol. II, Voz: «Soberanía», pág. 1536

ble, se estima que debe dividirse su ejercicio en las tres funciones clásicas del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) entre los tres representantes o grupos de representantes de ese Poder soberano que corresponde al pueblo.

La exigencia de atribuir esas funciones a tres órganos distintos se planteó como una necesidad ineludible para asegurar una defensa eficaz contra el despotismo. Desde luego, la separación de Poderes no puede entenderse como una actitud separatista rígida.

Las características de la soberanía, según Bodino, son: absoluta, perpetua, indivisible, inalienable e imprescriptible. La soberanía es absoluta porque no está limitada por las leyes. Es perpetua porque es un atributo intrínseco al Poder de la organización política y no coincide con el de las personas físicas que la ejercen; es indivisible porque corresponde exclusiva y únicamente al pueblo; es inalienable e imprescriptible ya que el Poder público es una función pública y, por tanto, indisponible.

3.-División del Poder

Una de las técnicas del constitucionalismo es la división del Poder, la definición más conocida de constitucionalismo es la que lo identifica con la división del Poder o, en su formulación jurídica, con la separación de Poderes. En relación con esta identificación hay un antecedente muy acreditado, *La Declaración des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, que establecía en su artículo 16: «Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos y determinada la separación de los Poderes no tiene constitución».

En armonía con esta definición, todavía hoy las ciencias jurídica y política identifican el constitucionalismo con la separación de los Poderes, con el sistema de frenos y de contrapesos, con la balanza que establece el equilibrio de los Poderes del Estado.

Como afirma Carl Friedrich, el absolutismo, en todas sus formas, prevé la concentración en el ejercicio del Poder; por el contrario, el constitucionalismo, con la división del Poder, asegura un sistema de frenos eficaces a la acción del gobierno, lo que permite asegurar el *fair-play* y hace responsable de ello al gobierno.

Montesquieu en el *Esprit des loís* (1748) afirmó- «Todo estaría perdido si una única persona, o un único cuerpo de notables, de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres Poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de castigar los delitos o resolver las controversias privadas».³

Se afirma que el constitucionalismo consiste en la división del Poder, a fin de impedir cualquier arbitrariedad; y la aversión a la arbitrariedad es el fin último del constitucionalismo. Se tienen dos modos de dividir el Poder: una división horizontal del Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y otra división vertical constituida por el federalismo y el municipalismo.

4.-Garantismo

Al principio de separación de los Poderes, se agregó en 1800 un principio hoy identificado con el constitucionalismo: el garantismo francés.

El garantismo, que tiene su principal teórico en Benjamín Constant, acentúa al máximo la interpretación de la voluntad general, la exigencia de tutelar en el plano constitucional, los derechos fundamentales del individuo, es decir la libertad personal, la libertad de imprenta, la libertad religiosa y la inviolabilidad de la propiedad privada.

De esta manera, la organización del Estado debe estar orientada por la exigencia de garantizar tanto la limitación por la ley del ejercicio del Poder, como la de garantizar una esfera de autonomía del individuo que el Estado no puede violar. Esto lleva a una reinterpretación del concepto negativo de la soberanía, en que ni el pueblo ni sus representantes pueden disponer soberanamente de la existencia de los individuos.

Además, esta soberanía limitada es ejercida, aun en el plano jurídico, por distintos órganos separados depositarios del Poder. Por otra parte, la separación de Poderes se plantea con mayor grado de complejidad; en efecto, el Poder Ejecutivo es políticamente responsable frente al parlamento; el Legislativo está confiado a dos cámaras; se refuerza el Poder Judicial con

³ Op. Cit., Voz «Constitucionalismo». pág. 390

la inamovilidad de los jueces. Se plantea un Poder neutro que tiene la función de supervisar que cada uno de los otros Poderes obren de acuerdo con su respectivo ámbito de competencia, resolviendo los posibles choques y conflictos, también se plantea un «Poder municipal» que no depende del Poder central; y en oposición a la idea de la república «única e indivisible» se reafirma la tradición federalista, la cual requiere de centros de autogobierno y, por lo tanto, de resistencia a las ambiciones del Poder central.

Como fundamento de este complejo balance de órganos-Poderes y como garantía del respeto a los derechos del individuo, se establece la libertad política, la que se ejerce a través de la libertad de imprenta, que tiene la finalidad de sensibilizar a la opinión pública y, a través de ella, al parlamento, participando así en la voluntad del Estado.⁴

5.-Estado de derecho

Por otra parte, se afirma que el constitucionalismo representa el gobierno de las leyes y no de los hombres, de la racionalidad del derecho y no de la fuerza del Poder.

En resumen, el término «limitar el Poder» tiene un valor implícito: la defensa de los derechos del hombre, del individuo, del ciudadano.

El constitucionalismo implica pues, no sólo separación de Poderes y garantías, sino también Estado de derecho o *Rechtstaat* o *Rule of law*.⁵

En 1800 se incorpora también al concepto de constitucionalismo el principio alemán del Estado de derecho o *Rechtstaat*.

La idea del *Rechtstaat* nace en Prusia en 1700 con la codificación promovida por Federico II, que difunde el ideal de la certeza de la ley, justamente cuando la formación de una compleja máquina burocrática pone cotidianamente al ciudadano en contacto con la administración pública, y por lo tanto con sus posibles abusos.

⁴ Op. Cit. Pág. Voz «Constitucionalismo», págs. 393 y 39

⁵ Op. Cit. Pág. Voz «Constitucionalismo», pág. 389

Según esta teoría, el Estado persigue sus fines sólo por medio de las formas y dentro de los límites del derecho, y éste debe garantizar a los ciudadanos la certeza de su libertad jurídica; nace así la exigencia de un control constante de la acción de los órganos del Estado para que no violen las normas abstractas y generales de la ley ni menos de la constitución.

El control de su actividad asegura la sumisión de los órganos del Estado al derecho para garantizar y hacer eficaces las libertades jurídicas del ciudadano.

El Estado de derecho es un modo de ejercer la fuerza, y el derecho constituye un verdadero y eficaz límite a esa fuerza y al modo de manifestarse, aunque siempre habrá que tenerse cuidado de evitar que se llegue a una forma de despotismo jurídico por medio de una *lex in fraudem legis*,

Por ello es importante que, conforme a la cultura inglesa, se remarque siempre en la ley, tanto en lo material como en lo formal, *la ratio* y no solamente la *voluntas*.⁶

6.-Estado de derecho y el *Rule of Law*

El principio del Estado de derecho se complementa con el *rule of law* inglés. La experiencia constitucional inglesa está centrada en torno a este principio.

La expresión se afirma en Inglaterra en 1600, retornando ampliamente temas medievales, para afirmar la igualdad de los ciudadanos ingleses frente a la ley y combatir toda arbitrariedad del gobierno que perjudique sus derechos.

En la base del *rule of law* se encuentra una experiencia cultural y política del derecho que es típica de Inglaterra. Mientras la cultura alemana y la continental, dirigidas por sus propios supuestos teóricos a unificar Estado y derecho, la inglesa ignora el concepto de Estado y usa en su lugar el de «gobierno» que comprende las tres funciones clásicas. Por otro lado, siempre se ha afirmado la autonomía del derecho por encima del gobierno, o la necesidad de subordinar el gobierno al derecho.

⁶ Op. Cit., Voz: «Constitucionalismo», pág. 394 y 395

Esto ha sido posible no sólo por la independencia de los jueces respecto del Poder político, sino, sobre todo, por el particular carácter del derecho inglés en el que junto a normas de producción legislativa-parlamentarias, *el common law* es un derecho del cual los jueces son creadores, conservadores y depositarios; en efecto, ellos continúan juzgando remitiéndose a los antecedentes Judiciales, o interpretando las leyes del parlamento según los principios generales inmanentes al *common law*.

Aunque en 1700 la afirmación de la omnipotencia parlamentaria restringió la supremacía del *common law* que, a principios de 1600, permitía a los jueces declarar nulas y faltas de eficacia a las leyes del parlamento que fueran contrarias al derecho y la razón, sin embargo todavía demuestran su eficacia por la autoeliminación que hace el parlamento de su omnipotencia.

El rule of law es un principio fundamental de la constitución inglesa que implica la exclusión de todo Poder arbitrario, lo que trae como consecuencia la igualdad de los ciudadanos con el gobierno frente a los tribunales.

Por otra parte, se considera que las normas contenidas en las leyes constitucionales no son la fuente sino la consecuencia de los derechos subjetivos de los individuos como son definidos y garantizados por los tribunales.⁷

7.-El gobierno limitado

La supremacía de la ley es un tema común a las democracias constitucionales.

Hoy el derecho es la expresión de la puntual y consciente voluntad soberana del pueblo explicitada a través de un órgano *ad hoc*, es decir, una asamblea representativa.

El derecho es un mandato de la mayoría; es un instrumento con el cual el Estado democrático interviene en la sociedad para mantener la paz social y para prevenir las necesidades futuras.

⁷ Op. Cit., Voz: «Constitucionalismo», págs. 395 y 396

El principio de la supremacía de la ley, la afirmación de que todo Poder político debe ser legalmente limitado es un principio fundamental que constituye la mayor aportación del medioevo al constitucionalismo.

Son tres las características principales por medio de las cuales se aplica hoy el principio del gobierno limitado. En primer lugar, por medio de una constitución escrita, que contiene una serie de normas jurídicas orgánicamente vinculadas entre sí, que regulan no sólo el funcionamiento de los órganos del Estado, sino que consagran los derechos de los ciudadanos, establecidos como límites del Poder del Estado. La constitución extrae su legitimidad de dos elementos: tanto del contenido mismo de las normas que se imponen por su intrínseca racionalidad y justicia, como por su fuente formal, es decir, por emanar de la directa voluntad soberana del pueblo a través de una asamblea constituyente.

En segundo lugar, la moderna constitución tiene un carácter rígido e inelástico, es decir, que sus normas no pueden ser modificadas por la normal voluntad legislativa, porque son jerárquicamente superiores a las normas ordinarias dado que el Poder constituyente es superior al Poder Legislativo.

Por lo tanto, para modificar la constitución es necesario un procedimiento particular, el cual requiere una mayoría calificada.⁸

Una tercera característica es la más importante de todas, porque hace eficaz la supremacía de la constitución. Se trata del Poder Judicial en su conjunto, como en América, o de un órgano *ad hoc*, como en Italia; en suma de una corte constitucional, de un órgano Judicial, que además de resolver los conflictos entre los distintos órganos del Estado, controla la justicia de la ley, es decir su conformidad con las normas fundamentales. La existencia de este órgano es esencial, pues de otra manera contra la violación de la constitución por parte del gobierno-mayoría, no habría ningún remedio.

⁸ Op. Cit, Voz: «Constitucionalismo», págs.400 y 401

Esta nueva definición de constitucionalismo se basa en la contraposición entre derecho y Poder, racionalidad y fuerza. Se parte de la neta distinción entre constitución y gobierno.

La constitución, justamente porque es antecedente y superior al gobierno, puede limitar su Poder; y cada vez que sea violada, el gobierno se hace anticonstitucional, arbitrario, en suma: ilegítimo.

El concepto de gobierno limitado es distinto del de separación de los Poderes. En efecto, este principio se reduce a reglas de procedimiento a través de las cuales se expresa de modo legítimo el Poder de la mayoría. Pero, cada vez que las reglas sean respetadas y haya concordancia entre los diversos órganos del Estado, la voluntad de la mayoría parlamentaria es omnipotente, y no hay leyes que puedan limitarla.

En cambio, el Poder limitado por la ley, en la medida que no establece solamente reglas de procedimiento para la formación de la voluntad legislativa sino que también le impone límites legales bien precisos en la constitución, y los hace eficaces a través de un órgano no político que tiene la función Judicial de controlar si la voluntad de la mayoría, como se expresa en una ley, está o no de acuerdo con la constitución y, en el caso de que no lo esté, de declarar nula y falta de eficacia tal ley.

Así, en un sistema político representativo, en el que funciona el principio de gobierno limitado, la función Judicial tiene un peso de mayor importancia en la relación del equilibrio constitucional que en uno que sólo esté fundado en la mera separación de Poderes.

Por ello, es tan importante, en adición al principio de división de Poderes el tema de la independencia Judicial en relación con el principio de gobierno limitado, ya que únicamente así éste puede encontrar su verdadera ejecución, precisamente porque la primacía del derecho, o de la *jurisdictio*, sobre el Poder impone el reforzamiento de la función que tiene, justamente, la tarea de custodiar el derecho.

Este traslado del equilibrio constitucional del Poder Legislativo al Poder Judicial, esta nueva relación entre Poder y derecho, no

es todavía clara y evidente en nuestra cultura política, a pesar de los avances de la democracia.

En el pasado, la garantía contra el Poder arbitrario se encontró sobre todo en los cuerpos representativos que controlaban al gobierno. Hoy, en cambio, para encontrar una nueva garantía contra el Poder arbitrario, para tutelar a los ciudadanos, es necesario que el Poder Judicial ejerza la supremacía de la constitución y de la ley sobre el gobierno.⁹

8.-Constitucionalismo y democracia

Por otra parte, en un sistema constitucional en el que esté en vigor el principio de gobierno limitado, existen normas, como las de la constitución, que una mayoría simple del 51 por ciento de los votos no las puede cambiar, sino que son necesarios el 67 por ciento de los votos. Además, están las normas que consagran los derechos del hombre y del ciudadano, que ninguna mayoría puede abolir.

En este caso no se trata de que eventualmente la voluntad de la mayoría esté obligada a someterse a la voluntad de la minoría, pues debe tenerse presente que con la Constitución el pueblo soberano pretende establecer límites al poder que, con las elecciones, normalmente delega en sus representantes, de modo que ésta es solamente una aparente limitación del principio democrático, pues en realidad se trata solo de una limitación funcional a la propia existencia de la democracia.

Como afirmó Luigi Einaudi en 1945, «Estos frenos tienen como objetivo limitar la libertad de legislar y de operar de los estratos políticos gobernantes elegidos por la mayoría de los electores limitando sus Poderes; los frenos tutelan la mayoría de quien de otra manera actuaría en su nombre y, procediendo así, implícitamente tutelan la mayoría».

Se puede identificar al constitucionalismo con la democracia, pues es difícil imaginar una democracia no constitucional.

⁹ Op. Cit., Voz: «Constitucionalismo», pág. 401

El pensamiento democrático ha tenido un problema esencial, el de demostrar que la soberanía es un derecho inalienable e imprescriptible del pueblo y, en consecuencia, ha buscado o favorecido que al pueblo se le dé no solo la titularidad sino también el concreto ejercicio del Poder soberano. Y como es imposible en un Estado moderno la democracia directa, se han creado en los países más democráticos la iniciativa legislativa popular: el referéndum y el plebiscito.

Tanto los constitucionalistas como los demócratas han buscado precisar el contenido de la palabra libertad.

Para los constitucionalistas la palabra libertad tiene un significado esencialmente jurídico, y sería, por lo tanto, más adecuado hablar en plural de las libertades jurídicamente protegidas contra el Poder de la mayoría. En cambio, para los demócratas, la libertad es, en primer lugar, un valor ético; es una Libertad en singular, que se ejerce solamente a través del Estado, es decir a través de la directa participación en la cosa pública.

En otras palabras, los constitucionalistas reivindican para el individuo una amplia esfera de licitud y, por tanto, imponen al Estado no impedir el ejercicio de estos derechos. Los demócratas, en cambio, quieren la directa participación de toda la comunidad en la formación de la voluntad del Estado, de modo que ésta coincida con la voluntad misma del pueblo. Así, al obedecer al Estado, los ciudadanos se obedecen sólo a sí mismos; es ésta la mística de la voluntad general.

Evidentemente, éstas no son doctrinas contradictorias, aunque aparezcan distintas en el plano conceptual.¹⁰

Hoy no conocemos otra forma posible de democracia que no sea la constitucional. En efecto, la libertad positiva de participar en la formación de la voluntad del Estado tiene, como necesaria condición, el no impedimento por parte del Estado de los derechos de libertad de expresión, de imprenta, de asociación, de religión, etcétera, porque de otra manera irían desapareciendo las mismas condiciones de una autónoma

¹⁰ Op. Cit., Voz: «Constitucionalismo», pág. 402

participación en la formación de la voluntad del Estado como ocurre en los regímenes totalitarios, donde los grupos en el Poder organizan desde lo alto la presencia controlada de las masas en las elecciones. Es más, la democracia ha sido definida como el gobierno de la mayoría.

Pero si esta mayoría tuviera un Poder absoluto e ilimitado podría subvertir las reglas del juego y destruir así las bases mismas de la democracia; esto es posible porque la institución misma de la representación, que limita el principio democrático, entraña el peligro de que la voluntad de los diputados y senadores no siempre coincida con la voluntad de la mayoría de los electores. Por tanto, hoy el constitucionalismo es el modo concreto a través del cual se realiza un sistema democrático representativo.¹¹

III. La Constitución de México y la División de Poderes

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran todos los principios esenciales establecidos en el constitucionalismo; por supuesto, entre ellos está el principio de división de Poderes.

En efecto, en el artículo 49 la Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación.

De acuerdo con el principio de división o separación de Poderes, cada una de las tres funciones se debe ejercer separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo como ocurre en los regímenes monárquicos absolutos o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de tal modo que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya actuación conjunta entraña el ejercicio del Poder público del Estado.¹²

¹¹ Op. Cit., Voz: «Constitucionalismo», pág. 403

¹² Burgoa, Ignacio, «Derecho Constitucional Mexicano», Ed. Porrúa, México 1991, pág. 579 y Carpizo, Jorge, «Estudios Constitucionales», Ed. Porrúa y UNAM, México 1991, pág. 452

El principio de división de Poderes no postula tres Poderes soberanos, sino tres funciones o actividades en que se manifiesta el Poder público del Estado que es uno solo, la calificación del Poder del Estado como Legislativo, Ejecutivo y Judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Este principio entraña, consiguientemente, la atribución de la capacidad jurídica para realizar los distintos actos de autoridad a diversos órganos del Estado, es decir la distribución de las tres funciones de imperio entre los tres Poderes, sin que su ejercicio pueda resumirse o concentrarse en un solo órgano estatal.¹³

Se sostiene que no hay división de Poderes sino que existe un solo Poder que no se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del Poder.

El Poder Ejecutivo, en su carácter de función, se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particularizados e individualizados.

El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ella sean protagonistas. Que conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido.¹⁴

Por otra parte, los elementos concreción, particularidad e individualidad también peculiarizan al acto jurisdiccional frente al acto Legislativo. Sin embargo, aunque el acto jurisdiccional y el acto administrativo ostentan las mismas notas intrínsecas que los diferencian de la ley en su sentido material, el acto administrativo no se motiva por ningún conflicto, controversia o cuestión contenciosa, ni, consiguientemente, tiene como fina-

¹³ Burgoa, Ignacio, Op. Cit. pág. 580 y 581

¹⁴ Op. Cit. pág. 787

lidad resolver o dirimir ninguna situación conflictiva concreta. Que, por lo contrario, el acto jurisdiccional tiene como objetivo primordial la solución jurídica de una controversia, solución en la que «se dice el derecho» entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo «jurisdiccional».

Además, «... entre el acto Legislativo, el acto administrativo y el acto jurisdiccional median nítidas diferencias, mismas que se proyectan a las funciones o «Poderes» respectivos del Estado, Ahora bien, «la división o separación de Poderes»... sustancialmente y con propiedad jurídica entraña la distribución de dichas funciones entre diferentes grupos de órganos estatales a efecto de que opere, entre ellos, el sistema de equilibrio o de frenos y contrapesos que caracteriza al régimen democrático.

De las anteriores consideraciones se desprende la conclusión de que el Poder Ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.

Sin embargo, los autores mexicanos de derecho constitucional sostienen que el principio de «división o separación de Poderes» no es rígido no inflexible, pues, se dice, admite temperamentos y excepciones.

Que según estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el Poder público del Estado, que es unitario, no se depositan exclusiva ni excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente Legislativos, administrativos o Judiciales. Que tales órganos, independientemente de su naturaleza formal, pueden desempeñar funciones que no corresponden a su respectiva índole. Así, por virtud de los citados temperamentos o excepciones, que deben estar consignados en la Constitución, puede estar ubicado un tribunal dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, como ocurre actualmente con

el Tribunal Fiscal de la Federación y, en general, con los tribunales contencioso administrativos locales.

IV. La Garantía de Audiencia

El artículo 14 constitucional, establece la garantía de audiencia, que se integra con cuatro garantías específicas, de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.¹⁵

La primera de las mencionadas garantías se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. El concepto de «juicio», equivale a la idea de procedimiento, es decir, de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización del acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en una resolución que establezca la dicción del derecho en el conflicto jurídico que origina el procedimiento. El concepto de «juicio» empleado en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, es denotativo de función jurisdiccional.¹⁶

Aunque hay procedimientos que pueden sustanciarse ante autoridad administrativa, los juicios necesariamente deben sustanciarse ante autoridades formal y materialmente judiciales.

Una autoridad es formal y materialmente jurisdiccional, cuando su actuación principal estriba en decir el derecho y pertenezca al Poder Judicial local o federal.¹⁷

El juicio de que habla el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo solo puede desenvolverse válidamente ante autoridades judiciales que lo sean formal o materialmente hablando.

¹⁵ Burgoa, Ignacio, «Las Garantías Individuales», Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 537 y 548

¹⁶ Op. Cit. Pág. 549

¹⁷ Ibidem, pág. 550

A través de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la audiencia, el juicio debe seguirse ante tribunales previamente establecidos. Esta exigencia corrobora la garantía implicada en el artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.¹⁸

La tercera garantía específica integrante de la audiencia consiste en que el juicio previo al acto de privación deben cumplirse las formalidades procesales esenciales.

Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico.

La decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el tribunal tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto que lo promueve manifieste sus pretensiones. La autoridad que va a dirimir dicho conflicto, tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación exponga sus pretensiones opositoras al mismo. Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regula la función jurisdiccional debe necesariamente estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición.

Como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia (*litis* en sentido judicial) mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a éste se le conceda la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria). Pero además, debe tener oportunidad de intervenir en igualdad de condiciones con su contraria, en lo que se refiere al ofrecimiento y desahogo de las pruebas de la otra parte.

¹⁸ Ibid, pág. 555

En sentido inverso, si una ley procesal sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades, indiscutiblemente tendrá el vicio de inconstitucionalidad al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas ocasiones indispensables para la debida culminación de la función multicitada.

La oportunidad probatoria, se manifiesta en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia o la dilación probatorios, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas.¹⁹

La cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que constituya la causa eficiente de la privación. Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, o sea, la de la no retroactividad legal y, por tanto, opera respecto a las normas sustantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico.²⁰

V. El Sistema Político Mexicano

A partir de que el presidente Lázaro Cárdenas resolvió su conflicto con el expresidente Plutarco Elías Calles, enviándolo al exilio en 1935, el sistema político mexicano giró alrededor de dos ejes complementarios: un partido político hegemónico cuyo jefe real era el presidente de la república (quien nombraba libremente al Comité Ejecutivo Nacional), lo cual le permitía designar a gobernadores, legisladores federales y los principales presidentes municipales, con lo que tenía en sus manos al Congreso de la Unión. El sistema federal se deterioró porque los gobernadores eran funcionarios de confianza del presidente. Al no tener ningún contrapeso en el Senado, el presidente nombraba con libertad a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y estos aceptaban la «sugerencia» presidencial acerca de quién debía presidir la Corte.²¹

¹⁹ Op.. Cit.. pág. 556 y 557

²⁰ Ibidem, pág. 558

²¹ Carpizo, Jorge, «Estudios constitucionales», Ed. Porrúa y UNAM. México, 1991, pág. 319 y 5.5

El partido hegemónico se integraba por sectores, y las principales organizaciones laborales, campesinas y populares pertenecían a él: sus líderes eran parte de la elite política y su obediencia se premiaba con gubernaturas, senadurías, diputaciones y magistraturas. La vida política estaba cercana a la paz de los sepulcros, especialmente cuando el presidencialismo mexicano alcanzó su máximo esplendor.²²

Los gobernadores reproducían en sus entidades el esquema presidencial.

La pobreza de amplios sectores de la sociedad fue creciendo, entre otras causas, por las crisis económicas recurrentes. La gran desigualdad social que siempre ha existido se profundizó, de manera que los ricos cada vez fueron menos y más ricos y los pobres fueron más y más pobres.²³

La permanencia en el Poder de un solo partido y el hecho de que durante tantos años la alternancia política no era posible, trajeron consigo corrupción e impunidad que crecieron terriblemente e invadieron todos los rincones del país.

Desde el presidente municipal de un pueblo pequeño hasta el presidente de la república, sabían que su sucesor, por regla general los protegería como salvaguarda del sistema y del partido político hegemónico. Esa era una de las reglas fundamentales del sistema.²⁴

La corrupción tenía un amplio margen de tolerancia social, porque mucha gente esperaba que le tocara su turno. Se robaban el presupuesto, pero también se realizaban negocios aprovechándose del cargo; al dejarlo se tenía frecuentemente una fortuna ilícita que podía ser inmensa. A los que no aprovechaban la oportunidad se les consideraba tontos y, normalmente, enemigos potenciales.²⁵

²² Carpizo, Jorge, «Anatomía de perversidades», Ed. Nuevo Siglo-Aguilar, México 2000, pág. 83.

²³ Op. Cit. pág. 84

²⁴ Carpizo, Jorge, «Anatomía de perversidades», Ed. Nuevo Siglo-Aguilar, México 2000, pág. 84

²⁵ Op. Cit. pág. 84

En esa época se acuñó la frase de que un político pobre era un pobre político.

La corrupción fue permeando a otras capas sociales: los empresarios que hacían negocios con el gobierno; los dueños de medios de comunicación que obtenían beneficios indebidos de diversa índole; los comunicadores que recibían «chayotes»; los líderes sindicales que aceptaban sobornos de los patrones y que se convertían en contratistas; los ciudadanos que preferían dar «mordida» al policía o al burócrata, a pagar una multa y realizar normalmente un trámite, los jueces que fueron comprados por una de las partes en el juicio, etcétera. Así, la corrupción y la impunidad se fueron extendiendo y haciéndose más grandes en la seguridad de que nada pasaría.²⁶

Como bien se ha dicho, el presidente de la república tenía un Poder casi absoluto, con pocos límites, sin el equilibrio real de los otros dos Poderes y sin la posibilidad de alternancia en el Poder.²⁷

Los graves fenómenos de corrupción e impunidad avanzaron hasta los estratos más altos de la política, del empresariado, de las finanzas, de los medios de comunicación masiva, debido a que el Poder no tenía contrapesos, entre ellos el de la posibilidad de la alternancia.²⁸

VI. La Crisis Derivada del Sistema Político

Es evidente el crecimiento expansivo de la ilegalidad en la vida pública de México que ha afectado en general a los sectores político, empresarial, al sistema bancario y, al mismo tiempo, a extensas capas de población ligadas al mundo de la política por tupidas redes clientelares, por conveniencia o incluso solo por resignación, en la práctica de la corrupción. Así, tras la fachada del Estado de derecho, se ha desarrollado un infra-Estado clandestino, con sus propios códigos y sus propios impuestos, organizado en centros de Poder semiocultos, en contradicción con todos los principios de la democracia, desde el de legalidad al de publicidad y transparencia, del de

²⁶ Ibidem, pág. 84 y 85

²⁷ Ibid, pág. 85

²⁸ Ibid, pág. 85

representatividad a los de responsabilidad política y control popular del funcionamiento del Poder.²⁹

Dicha situación ha dado lugar a una demanda social de legalidad que se va fortaleciendo. A pesar de su difusión social y su arraigo, el conocimiento de la ilegalidad de los Poderes públicos en la impresionante extensión de sus verdaderas dimensiones ha traído como consecuencia la pérdida de toda legitimación política del partido que gobernó el país durante 71 años, lo que le costó que el 2 de julio del 2000 perdiera la elección presidencial.³⁰

El caso mexicano representa un caso patológico, pero constituye un problema común de los Estados contemporáneos, generado, por una parte, por la masiva expansión de sus funciones en la vida social y económica, y de los correlativos espacios de discrecionalidad y, por otra, de la reducción de la capacidad regulatoria del derecho, la inadecuación y la falta de efectividad de sus técnicas de garantías y por la tendencia del Poder político a liberarse de los controles jurídicos, y a desplazarse a sedes invisibles y extra constitucionales.³¹

Esta crisis del derecho se ve agravada por la inflación legislativa y por la inestabilidad de la ley, que es frecuentemente modificada, lo que produce una creciente falta de certeza que favorece la adicción a la ilegalidad, que es a veces inevitable en ese contexto.

Efectivamente la inflación de la ley da origen a una creciente falta de certeza, oscuridad y dificultad de conocimiento del derecho que favorece la adicción a la ilegalidad y resta credibilidad y eficacia a la aplicación del derecho y ofrece, en consecuencia, el mejor caldo de cultivo a la corrupción y a la arbitrariedad, lo que reduce la efectividad de las garantías individuales y erosiona junto con éstas los fundamentos axiológicos del servicio público.³²

²⁹ Ibid, pág. 85

³⁰ Ferrajoli, Luigi, «Derecho y Razón», Ed. Trotta, Madrid 2000, pág. 9

³¹ Op. Cit. pág. 9 y 104 Ibidem, pág. 10

³² Ferrajoli, Luigi, «Derecho y Razón», Ed. Trotta, Madrid 2000, pág. 10

La propuesta que hacemos en este trabajo pretende ser una contribución a la reflexión sobre las alternativas democráticas a esta crisis que sacude simultáneamente a la razón jurídica y al Estado de derecho. La hipótesis teórica en que se basa es la existencia de un nexo indisoluble entre garantía de los derechos fundamentales, división de Poderes y democracia.³³

Creemos firmemente que sólo la radicalización en la aplicación de los principios constitucionales, en especial los de división de Poderes y de responsabilidad efectiva de los servidores públicos, puede garantizar el respeto integral de los derechos fundamentales del hombre y el avance de nuestra naciente democracia. Sólo así se puede conjugar garantismo, eficiencia y certeza jurídica. En fin, sólo un efectivo pluralismo institucional y una rígida separación de Poderes pueden garantizar la rehabilitación de la legalidad en la esfera pública según el paradigma del Estado democrático de derecho.³⁴

En México debe lograrse un cambio radical en materia de justicia que rompa con nuestra tradicional realidad, fortaleciendo la completa integración institucional del Poder Judicial con todos los órganos que imparten justicia y dándole una plena autonomía, pero estableciendo un sistema rígido de responsabilidad.³⁵

La primacía de la Constitución como sistema de límites y de vínculos para todas las autoridades, contra las recurrentes tentaciones de subvertirlo, debe fortalecerse poniendo las reglas constitucionales fuera de manos de mayorías históricamente obedientes al Presidente de la República; esto debe reconocerse como una dimensión esencial de la democracia, no menos, e incluso más importante que su dimensión político-electoral.³⁶

En virtud a ese principio sustancial, el derecho debe vincular a los Poderes públicos no solo en lo relativo a la forma de su ejercicio, o sea, a los procesos de toma de decisiones, sino también a su sustancia, es decir, en lo que se refiere a los contenidos que las decisiones no deben o deben tener. Estos vínculos de sustancial

³³ Op. Cit. pág. 10

³⁴ Ibidem, pág. 10 y 11

³⁵ Ibid, pág. 10

³⁶ Ferrajoli, Luigi, «Derecho y Razón», Ed. Trotta, Madrid 2000, pág. 10

no son otra cosa que las garantías de los derechos fundamentales, desde los derechos de libertad hasta los derechos sociales, cuya estipulación ha introducido en la estructura misma del principio de legalidad propio del actual estado constitucional del derecho, una racionalidad sustancial que se ha añadido a la racionalidad formal basada en la omnipotencia del legislador de mayoría.³⁷

La división de Poderes y la independencia de la magistratura, que en su formulación clásica descansaba en el principio liberal de que todo Poder, si no resulta limitado por otros Poderes, tiende a convertirse en absoluto, resulta así anclado a un fundamento ulterior que puede denominarse «democrático sustancial»: la igualdad de los ciudadanos y de los derechos fundamentales de todos. De ahí podemos sostener que la crisis mexicana del derecho muestra la degeneración de la democracia que proviene de la carencia de una real división de Poderes y del extravío del principio de legalidad; así como de la insuficiencia de límites y de control de la legalidad del Poder ejercido por una judicatura independiente.³⁸

VII. Los Tribunales Administrativos

1.- El nacimiento del tribunal administrativo en Francia.

Los tribunales administrativos nacen en Francia debido a una desconfianza coyuntural hacia la actitud de los tribunales, porque se pensó que los tribunales Judiciales se opondrían a las profundas reformas administrativa y financiera que pretendía realizar la triunfante revolución francesa, la que temía el criterio conservador de los tribunales, a los que consideraba antirrevolucionarios.³⁹

2.- Los tribunales administrativos en México

En la época colonial, las Audiencias Reales de las Indias tenían competencia para conocer las reclamaciones de los particulares contra actos o decretos del virrey o de los gobernadores; las resoluciones de las audiencias podían

³⁷ Op. Cit. pág. 12

³⁸ Ibidem, pág. 12

³⁹ Carpizo, Jorge, «Estudios Constitucionales», Ed. Porrúa y UNAM, México 1991, pág. 177

confirmar o revocar tales actos, pero el virrey o los gobernadores podían inconformarse contra tales fallos ante el Real Consejo de Indias.⁴⁰

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y provincias en el reino de la Nueva España de 1786, creó la Junta Superior de Hacienda como corte de apelación especial que resolvía los litigios sobre rentas o en los que estuviera interesado el Real Erario.⁴¹

Ya en el México Independiente, el artículo 12 de la quinta ley constitucional de 1836, en sus fracciones VI y XX otorgó competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se promovieran sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o por su orden expresa de los asuntos contenciosos al patronato de que goza la nación.⁴²

En 1847 se creó el amparo, por medio del cual se controló judicialmente a la administración.⁴³

Las Bases para la Administración de la República de 1853 crearon un Consejo de Estado en el artículo 1° de la sección segunda, que tendría funciones en relación con los diversos ministerios gubernativos.⁴⁴

La ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento de mayo de 1853, redactadas por Teodosio Lares, le dieron al Consejo de Estado la función de tribunal administrativo de justicia retenida, similar al Consejo de Estado francés anterior a la ley de mayo de 1872.⁴⁵

El artículo primero de la Ley Lares estableció que no correspondía a la autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones

⁴⁰ Op. Cit. pág. 179

⁴¹ Ibidem, pág. 179

⁴² Ibid, pág. 179

⁴³ Carpizo, Jorge, «Estudios Constitucionales», Ed. Porrúa y UNAM, México 1991, pág.177

⁴⁴ Op. Cit, pág. 179 y 180

⁴⁵ Ibidem, pág. 180

administrativas, precisando en el artículo segundo cuáles eran esas cuestiones administrativas. En el artículo cuarto se estableció una sección de lo contencioso administrativo en el Consejo de Estado, integrado por cinco consejeros nombrados por el Presidente de la República. Esta sección del Consejo de Estado era competente para conocer en primer instancia de las controversias de lo contencioso administrativo sus decisiones podían ser revisadas por el Consejo de Ministros.⁴⁶

La Ley Lares tuvo corta vida porque el 21 de noviembre de 1855 se abolieron las normas sobre administración de justicia expedidas a partir de 1852.⁴⁷

El presidente Lázaro Cárdenas, el 27 de agosto de 1936, promulgó la ley de Justicia Fiscal, que creaba el Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁸

En esa época no existía base constitucional para fundar el Tribunal Fiscal de la Federación, pero el artículo 104 de la Constitución se reformó el 31 de diciembre de 1946 para que su fracción 1 quedara de la siguiente manera:

«En los juicios en que la federación está interesada las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos».⁴⁹

La fracción 1 del artículo 104 constitucional se reformó de nuevo el 25 de octubre de 1967, para entrar en vigor el 28 de octubre de 1968, y en ella se estableció:

«Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Terri-

⁴⁶ Ibid, pág. 180

⁴⁷ Ibid, pág. 180

⁴⁸ Ibid, pág. 180

⁴⁹ Carpizo, Jorge, «Estudios Constitucionales», Ed. Porrúa y UNAM, México 1991. pág. 185 y 186

torios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa». ⁵⁰

Finalmente, el 29 de julio de 1987 se adicionó el artículo 73 constitucional con la fracción XXIX—H, que estableció:

«El Congreso tiene facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir 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».

El mismo decreto adicionó al artículo 104 la fracción 1—B y establece que:

Corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso administrativas a que se refieren la fracción XXIX del artículo 73 y la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de la constitución, solo en los casos que señalen las leyes.

Por otra parte, en la fracción V del artículo 116 constitucional, se estableció que:

Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública

⁵⁰ Ibid, pág. 186

estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

A su vez, respecto del Distrito Federal, el artículo 122, inciso «C», base Quinta, previene que:

Existirá un tribunal de lo contencioso administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

VIII. Ubicación del Contencioso Administrativo Dentro del Poder Judicial

Esta pretende ser una convocatoria a la reflexión sobre los ideales morales que deben inspirar el derecho constitucional de México como nación civilizada y como país democrático; sobre la coherencia lógica que debe haber entre el todo y sus partes, entre el principio normativo superior de la división de Poderes y otras normas, aunque constitucionales, que lo contradicen, con lo que se pierde la unidad del sistema.

Recordemos que el constitucionalismo tiene como fundamento y fin la tutela de las libertades del individuo frente a las variadas formas de ejercicio arbitrario del Poder.

Ahora bien, la gran antítesis que domina toda la historia humana se da entre la libertad y el Poder, porque cuanto mayor es la libertad tanto menor es el Poder y viceversa, de ahí que sea buena toda solución que amplíe la esfera de la libertad y restrinja la del Poder, es decir, el Poder debe ser limitado a fin de permitir a cada uno gozar de la máxima libertad compatible con la igual libertad de todos los demás.⁵¹

La antítesis libertad-Poder da origen a todas las restantes; entre garantismo y decisionismo, y continuando con todas las que

⁵¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1984, Vol. I, Prólogo, pág. 14

tienen conexión con ella: gobierno de los hombres y gobierno de leyes; entendiendo por éste tanto gobierno *sub lege* como *per lege*, con la ulterior distinción, fundamental, entre mera legalidad y estricta legalidad; Estado de derecho frente a Estado absoluto o despótico, formalismo frente a sustancialismo, el derecho del más débil frente al derecho del más fuerte, en pocas palabras, certeza frente a arbitrariedad.⁵²

Desde el punto de vista de la epistemología, podemos sostener que falta racionalidad a la decisión política de otorgar al Ejecutivo facultades jurisdiccionales, entre ellas, en materia fiscal y administrativa.

Tal decisión está fundada en el autoritarismo y la arbitrariedad, es decir en el abuso del Poder, pero no tiene un fundamento cognoscitivo que es el rango constitutivo del constitucionalismo y de sus principios, la soberanía popular, el garantismo, la división de Poderes, el Estado de derecho, el gobierno limitado y la democracia, que constituyen elementos de un sistema de minimización del Poder y de maximización del saber jurídico en cuanto condiciona la validez de las decisiones políticas a la razonabilidad controlable de sus motivaciones.⁵³

El modelo de división de Poderes que precisa el constitucionalismo ha de servir de criterio de valoración de la situación actual en el país, lo que nos permitirá juzgar hasta que punto la realidad mexicana esté lejos del modelo y cuáles son sus partes enfermas.⁵⁴

El modelo de división de Poderes debe ser entendido no solo como condición de la existencia del Estado liberal protector de los derechos del hombre, en general, y, en especial, de los derechos de libertad; también ha de interpretarse como una filosofía política que funda el Estado sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos, y que precisamente del reconocimiento y de la efectiva protección de esos derechos extrae su legitimidad.⁵⁵

⁵² Bobbio, Norberto, Op. Cit., Prólogo, pág. 14

⁵³ Ferrajoli, Luigi, «Derecho y Razón», Ed. Trotta, Madrid 2000, pág. 22

⁵⁴ Ferrajoli, Luigi, Op. Cit., pág. 16

⁵⁵ Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1984, Vol. I, Prólogo, pág. 16

En efecto el principio de división de Poderes fue concebido y justificado por la filosofía jurídica como la técnica racionalmente más idónea para maximizar la libertad y minimizar la arbitrariedad.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que «El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación...».

No obstante, en el contexto jurídico político de nuestro país, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal se encuentran ubicados los Tribunales Laborales Burocráticos, los Tribunales Agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación; pero también hay órganos administrativos que tienen a su cargo «juzgar» y «sentenciar» a penas de prisión a los menores de edad que han cometido delitos; asimismo, hay otros órganos administrativos que están facultados para modificar las sentencias dictadas por los jueces penales, reduciendo las condenas impuestas a los reos a los que conceden preliberaciones.

Todo ello, a mi parecer constituye una clara violación del principio de división de Poderes. En efecto, se da una evidente antinomia entre dicho principio constitucional y los órganos con facultades jurisdiccionales ubicados dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, aunque haya normas legales e incluso constitucionales que lo autoricen.

Debe tomarse en cuenta que la división de Poderes constituye no solo un principio de organización política sino un valor axiológico fundamental que debe cimentar un sistema congruente.

Ahora bien, tratándose en particular del Tribunal Fiscal de la Federación, su inclusión dentro del Poder Ejecutivo constituyó una imitación extralógica ,porque en México, en el momento de su creación no se daban las circunstancias políticas que privaban al triunfo de la revolución francesa; en efecto, habían pasado ya varios años de la revolución mexicana, no se daba la desconfianza del Ejecutivo hacia la actitud de los tribunales, y el gobierno no consideraba a estos como antirrevolucionarios.

La justificación podríamos encontrarla, por una parte, en que se pretendió aprovechar el gran prestigio del Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Y, por otra, en que al Presidente le resultaba más aceptable la idea de acrecentar las facultades del Ejecutivo.

Sin embargo, debemos aprovechar el resultado del 2 de julio de 2000, para limitar las facultades del Ejecutivo a las de administración y conducción política quitándole todas las facultades jurisdiccionales para trasladarlas al Poder Judicial, a fin de darle plena vigencia al principio de división de Poderes.

Debe tomarse en cuenta que por el resultado de las últimas elecciones presidenciales, y de las dos más recientes elecciones al Congreso Federal, el actual Presidente de la República ya no es ni el jefe del partido hegemónico ni tiene una mayoría controlable en el Congreso.

En estas circunstancias será más fácil acotar al presidencialismo, máxime que el Presidente Lic. Vicente Fox se ha manifestado partidario de la idea. Además, el Presidente Fox ha reiterado en múltiples ocasiones que debe acabarse con la corrupción y la impunidad.

Es decir, estamos en óptimas condiciones para que la división de Poderes regrese a sus cauces ortodoxos, sin temperamentos ni excepciones, por lo que podría alcanzarse lo que en Europa se ha denominado «unicidad» o unidad de la jurisdicción, es decir, a la completa integración de todas las facultades jurisdiccionales dentro del Poder Judicial.

La integración del Tribunal Fiscal de la Federación en el Poder Judicial de la Federación no implicaría ningún perjuicio; es decir habría que mantener y mejorar la especialización de los juzgadores, mantener la especialización en la materia tributaria y crear una verdadera especialización en materia administrativa.

Esto permitiría fortalecer funcionalmente al Tribunal, convirtiéndolo en un verdadero tribunal administrativo y fiscal federal con dos áreas especializadas, una fiscal y otra administrativa.

Pero también habría que fortalecerle orgánicamente, convirtiéndolo en un tribunal de triple instancia -primera instancia- apelación y casación con ello, se evitaría la queja tan frecuente de litigantes y magistrados de que por una parte falta una verdadera segunda instancia y por otra, que los asuntos que son resueltos por los especialistas del Tribunal Fiscal, son revisados en amparos por magistrados federales con menor grado de especialización.

De esta manera se lograría también una completa simetría entre las partes en litigio, de cuya falta se queja frecuentemente la Secretaría de Hacienda, incorporar al tribunal Fiscal de la Federación no tendría porque destruir toda la tradición y el prestigio ganado por dicho tribunal; creo que seríamos muchos los mexicanos que cuidaríamos celosamente que el Tribunal Fiscal no se debilitara sino que se fortaleciera dentro del ámbito del Poder Judicial de la Federación.

Además, podría lograrse una mayor neutralidad en el nombramiento de magistrados; asimismo podría crearse un verdadero servicio civil de carrera o carrera Judicial para el tribunal.



EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. INTEGRACIÓN ORGÁNICA AL PODER JUDICIAL E INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL.

DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN

«No se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó la justicia administrativa».

Gustavo Radbruch.

1.- La justicia administrativa en México.

En los procedimientos administrativos, si la autoridad dicta una resolución que el particular considere lesiva a sus intereses, o deja de dictarla, en la negativa ficta, surge, a instancia de parte, el juicio administrativo (contencioso administrativo), el cual puede desarrollarse ante tribunales de lo contencioso administrativo o bien ante tribunales orgánicamente judiciales.

La jurisdicción contencioso administrativa asume un papel esencial en la sociedad democrática, y en la propia y efectiva consolidación del Estado de derecho. Cuando se alude a la justicia administrativa, no es correcto referirnos exclusivamente a ella a través de los Tribunales Contencioso Administrativos. Su connotación es de mayor amplitud, ya que comprende otros medios de defensa que tutelan, a su vez, los derechos de los administrados respecto de los actos de la administración. Así, encontramos los recursos administrativos, los tribunales de lo contencioso administrativo, y cualquier otro medio de defensa que garantice la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas. Como lo reconoce Fix-Zamudio, la justicia administrativa es, en consecuencia, el género, y la jurisdicción administrativa la especie.¹

¹ Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, México, 1983, Pág. 54.

El contencioso administrativo se instaura en la Constitución para controlar el sometimiento pleno de la actuación de la Administración pública a la ley. De esta forma, el orden jurisdiccional contencioso administrativo ha de ser observado, no sólo como garante de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a la administración pública, sino también como guardián del efectivo sometimiento de la actividad administrativa al Derecho. La justicia administrativa² se convierte, así, en una instancia que garantiza la protección de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los gobernados, a la par que la legalidad de los actos de la administración.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha sido, a partir de su creación, en el año de 1936, el máximo exponente de la justicia y la racionalidad, en lo que se ha considerado una parcela del derecho administrativo; sin embargo, habremos de reconocer que aún no se convierte en un tribunal que controle a cabalidad el amplio universo del actuar de la administración activa. En este respecto, aun cuando en la actualidad su competencia es más amplia que en su origen, en ello lo adelantan los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas.³

Al referirnos a la justicia administrativa, en el campo de los derechos y los intereses legítimos de los particulares, es importante analizarla desde dos puntos de vista: el formal y el material. En el primer caso, se alude a todos los medios de defensa de naturaleza jurídica que el derecho positivo, tanto federal como local, ha establecido para la protección o tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a aquellos actos de la administración pública que, en forma

² A lo largo de las subsecuentes páginas aludiremos en múltiples ocasiones al instituto de la «justicia administrativa», la cual debemos entender, siguiendo las ideas de Angeletti (en la Justicia Administrativa en Italia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1983, pág. 20) la que indica aquellas instituciones por medio de las cuales se tutelan las posiciones subjetivas de los ciudadanos frente a la administración pública, cuando ésta actúa como ente de imperio.

³ Hoy la precitada justicia administrativa y fiscal está convertida en un medio de control jurisdiccional que asegura la supervivencia de los regímenes democráticos, al ser tutelar de los derechos del particular frente a los actos de los gobernantes, que al desbordar los cauces de la legalidad atentan contra la estructura jurídica del estado de derecho.

arbitraria e ilegítima, los afecte. En cambio, por lo que atiende al ámbito material se constituye con las resoluciones emitidas por diversos órganos de la administración pública o del Poder Judicial, cuyo objeto es encauzar dentro de la legalidad aquellos actos o hechos jurídicos que inciden en la esfera jurídica de los administrados. Este trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de justicia administrativa, a efecto de valorar la conveniencia o inconveniencia de su inclusión al Poder Judicial orgánico, así como su evolución a un verdadero tribunal federal de justicia administrativa.

Sobre este particular Fernando Álvarez Tabío, autor de la magnífica obra intitulada *El Proceso Contencioso Administrativo*, comenta que los grandes maestros del Derecho Público proclaman la plena consagración de la justicia administrativa, que puede ofrecer el estado de derecho al ciudadano para evitar los atropellos de una actividad administrativa cada vez más absorbente.

En rigor, la justicia administrativa, que tantos adelantos ha aportado al derecho público, fue una solución revolucionaria ajustada al principio de la división de poderes, cuyas bondades prácticas respondieron al alto interés de simplificar la justicia a los gobernados y no multiplicar los tribunales de excepción, con secuela de dificultades y conflictos de competencia. Así también para evitar la sobresaturación que padecían los tribunales de amparo, al haber sido la única instancia jurisdiccional competente para conocer de toda clase de conflictos administrativos, aun cuando no constituyese el medio idóneo para reparar a cabalidad el daño causado a los particulares, en tanto que, como contralor de la constitucionalidad, su competencia se limitase a la restauración de los derechos conculcados, sin ir más allá de la anulación del acto afectado de inconstitucionalidad.

2.- Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La impartición de justicia administrativa y fiscal, en el ámbito federal, está encomendada a un tribunal independiente del Poder Judicial orgánico, que en sus orígenes estuvo adscrito

formalmente al Poder Ejecutivo.⁴ Su naturaleza jurídica, de acuerdo a lo que establecen la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política Mexicana, y el numeral 11 de su Ley Orgánica, lo caracterizan como un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.⁵ Originalmente se le concibió como un tribunal de justicia delegada, formalmente adscrito al Poder Ejecutivo Federal. Esta situación, y el hecho de no estar incorporado formalmente a la estructura del Poder Judicial, al no contemplarlo así el artículo 94 de la Constitución, generó, en su momento, la confusión de considerarlo enclavado dentro del ámbito de actuación de la administración pública.⁶

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se reconocía al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo de justicia delegada, en cuanto fallaba en representación del Ejecutivo por delegación de facultades hecha por la ley. Empero, aun cuando se formó con tales características, ello no le privaba de su autonomía orgánica.

Clasificar a los tribunales administrativos en relación con su grado de dependencia con la administración activa, nos lleva a distinguir entre jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y jurisdicción autónoma. En el primero de los casos nos referimos a los órganos que situados dentro de la administración activa, pro-

⁴ La ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 permitió la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Una de sus principales características le permitía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión y con absoluta independencia de las autoridades administrativas. Esto implicaba su adscripción formal al Poder Ejecutivo. No obstante, a partir de la puesta en marcha de su Ley Orgánica de 1967 se le reconoce como un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y con la organización y atribuciones que la ley establece. En consecuencia, adquiere la categoría de tribunal autónomo.

⁵ Al hacer mención a la autonomía nos referimos - según las ideas que sobre el particular ha vertido Vázquez Alfaro, José Luis (*Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, pág. 35) - a órganos jurisdiccionales con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.

⁶ Estas disposiciones marcaron una nueva etapa en la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, pues al desvincularlo del Poder Ejecutivo quedó encuadrado, por la naturaleza material de su función dentro del Poder Judicial Político, referido por el artículo 49 constitucional. (Vid. nota 9, infra).

nuncian sus resoluciones como parte de la misma. Sus fallos se emiten por los propios órganos del Poder Ejecutivo. En cambio, la justicia delegada recae en un órgano o tribunal administrativo que no es parte activa de la administración, pero dicta sus resoluciones a nombre de dicha autoridad. Hasta el año de 1967 el Tribunal Fiscal de la Federación fue un ente de justicia delegada, en tanto pertenecía a la esfera formal del Poder Ejecutivo, sin formar parte de la administración activa. Finalmente, la plena autonomía se refiere a tribunales independientes que sin estar contemplados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, tampoco están adscritos al Poder Ejecutivo. Nuestro Tribunal Fiscal de la Federación se caracteriza actualmente por ser un órgano jurisdiccional con plena autonomía para dictar sus fallos. A partir de la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Política Mexicana y de la expedición de su Ley Orgánica, dejó de vincularse formalmente al Poder Ejecutivo, por lo cual sus fallos garantizan, no sólo de facto, sino también de *jure*, la imparcialidad que presuponen estas características.

Así, pues, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación no está incluido orgánicamente dentro de la estructura que puntualiza el artículo 94 de nuestra Constitución, no existe precepto legal alguno que lo adscriba al Poder Ejecutivo, con el cual no guarda ninguna relación de subordinación. Cabe referir, a su vez, que se le clasifica como un tribunal administrativo, en razón de la materia sobre la que juzga, como acaece con los tribunales civiles, penales, de lo familiar, de arrendamiento, etcétera, que se adjetivizan de acuerdo con la materia de los litigios sometidos a su conocimiento y resolución; además, debe señalarse que sus facultades son similares a las de los órganos enclavados dentro del Poder Judicial de la Federación, en tanto que soluciona controversias mediante la tramitación de un proceso jurisdiccional, el cual se rige por principios procesales que conforman la garantía constitucional de debido proceso legal, sus fallos constituyen cosa juzgada y están dotados de ejecutoriedad, por lo que, de ser necesario, habrán de cumplirse en forma coactiva.

Durante mucho tiempo ha sido tema de debate la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, discusión que se ha actualizado recientemente, al afirmarse por una corriente

doctrinal, que este órgano de justicia no se encuentra inmerso en la estructura del Poder Judicial, violándose, en consecuencia, el principio de división de poderes.⁷ Al respecto, y sosteniendo, como lo hemos hecho nosotros, una tesis totalmente opuesta, es interesante resaltar las ideas del procesalista español Juan Montero Aroca, quien en su obra *Derecho Jurisdiccional*, bajo el rubro «Doble significación constitucional del Poder Judicial», nos dice: «En la Constitución, la referencia al Poder Judicial puede entenderse en un doble sentido y cabe así hablar de órganos dotados de potestad jurisdiccional en general, que podríamos llamar Poder Judicial político y dentro de los anteriores unos órganos concretos con potestad jurisdiccional, que serían el Poder Judicial organizado».⁸

La iniciativa de reforma judicial de 1994 planteaba la posibilidad de llevar al seno del Poder Judicial a los tribunales que ejercen su función en forma independiente, o, en su caso, formalmente subordinada al Poder Ejecutivo. Tal es el caso de los tribunales administrativos que no se encuentran adscritos orgánicamente al Poder Judicial. Sin embargo, valga reiterar que en el sentido de organización, y de acuerdo con los razonamientos planteados con antelación, integran el Poder Judicial todos los órganos que, revestidos de determinadas garan-

⁷ La jurisdicción administrativa, como ya es sabido, tuvo su origen en Francia, al instaurarse el Consejo de Estado Francés, el cual se concibe a través de una interpretación muy rígida del principio de división de poderes. Así, dicho principio se convierte en el medio para que los actos de la administración no sean revisados por otro Poder, en su caso el judicial, bajo el criterio de que juzgar a la administración también es administrar.

Sobre esta rigidez del principio de división de poderes, que no contempló Montesquieu, hemos de comentar, en primer término, que la teoría de división de poderes no descartó ni las excepciones ni los temperamentos, que abundan en nuestro Derecho Constitucional; y, en segundo lugar, pero no por ello menos importante, que si bien el Tribunal Fiscal de la Federación, al ir incorporando a su competencia diversos aspectos no tributarios del actuar de la administración, pronuncia sentencias de condena, ello no significa que sustituya a la administración, pues es ésta, la que al cumplir con la sentencia debe dictar, cuando así proceda, el nuevo acto administrativo, ya liberado de sus vicios de ilegalidad, cuyo cumplimiento corresponde, también, a la misma administración. Así, el Tribunal Fiscal Juzga y el Poder Ejecutivo administra, sin violar el orden constitucional. Ello justifica, en este respecto, tanto la corriente doctrinaria que lo califica como un organismo autónomo, como la que lo ubica dentro del Poder Judicial político, según se precisa en los párrafos subsecuentes.

⁸ Obra escrita en coautoría con Ortell Ramos, Manuel y Gomez-Colomer, Juan Luis, Librería Bosch, Barcelona, 2000.

tías tutelares de su autonomía e independencia, tienen atribuida potestad jurisdiccional y, en consecuencia, son parte del Poder Judicial.⁹

En definitiva, dicho órgano de impartición de justicia administrativa desempeña una función y ejerce un Poder que por sus características sólo puede ser clasificado como Poder Judicial, y de esta manera es válido afirmar que es un órgano judicial aun cuando no lo incluya en su enumeración el artículo 94 Constitucional, pues para ello basta con la división tripartita que al respecto hace el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental.¹⁰ Abundando sobre este punto cabe referir que al permitirse la procedencia del amparo directo¹¹ contra sus sentencias (reforma de 1968), el legislador reconoció implícitamente que éstas no provenían de un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo, esto es, que no eran actos administrativos.

Por otra parte, es oportuno recordar que el recurso ordinario de revisión, otrora conocido por el Pleno del Tribunal Fiscal, ahora es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo nivel de habilitación en materia fiscal no es adecuado a la tecnicidad de estos litigios, que bien pudieran corresponder a una Corte de Casación. Esa vinculación del Tribunal Fiscal con los tribunales federales a través de un medio impugnativo ordinario de segundo grado, donde un tribunal de control constitucional revisa los fallos de los jueces especializados que examinan el acto impugnado a la luz de leyes

⁹ Al ser el Tribunal Fiscal de la Federación un órgano jurisdiccional administrativo dotado de plena jurisdicción explica Fix-Zamudio, en su *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México 1983, pág. 83- implica que ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino que asume un carácter estrictamente judicial [...].

¹⁰ Para Carrillo Flores, (*La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, México, 1973, pág. 141) el principio de división de poderes «...nunca ha sido expresión de una forma jurídica de organización del Estado, sino una mera aspiración política de dividir el ejercicio del Poder para evitar la tiranía, desiderátum éste que en lo que nos interesa, se logra cuando los cuerpos administrativos de lo contencioso conquistan el espíritu judicial de que habla Robson, aunque no integren el Poder Judicial».

¹¹ Previo a la reforma de 1968 a la Ley de Amparo (artículo 114, fracción II) y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se permitía que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaran mediante amparo indirecto, por ser consideradas actos formalmente administrativos.

ordinarias cuya aplicación es atinente al cumplimiento de los fines del Estado, resulta francamente aberrante, pues sólo puede interpretar y calificar imparcialmente la aplicación de la ley administrativa quien bajo la perspectiva de una decantada especialización, tiene un riguroso concepto de la legalidad del actuar de la administración, en el complicado ámbito de la especificidad de las leyes administrativas. ¡Ese es el juez administrativo!

El Tribunal Fiscal de la Federación, en razón de los argumentos que anteceden, aun cuando no esté contemplado por el artículo 94 constitucional, es un órgano que al impartir justicia ordinaria federal, se incorpora al Poder Judicial de la Federación, conforme a lo previsto por el artículo 49 de la misma Carta Magna, que nos señala, en forma limitativa, la existencia de tres poderes del Estado, a saber: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El hecho de que este tribunal no esté ubicado en alguno de los otros dos poderes del Estado, y siendo su función de carácter jurisdiccional, corrobora esta conclusión, a la cual ha arribado también el procesalista español Juan Montero Aroca, al examinar tribunales dotados de las mismas características, cuya existencia está prevista por las leyes españolas, como viene a serlo, entre otros, el Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, tanto la materia tributaria como la administrativa poseen una naturaleza compleja, rigurosamente técnica, sólo accesible a los expertos. Una tutela jurídica eficaz en materia tributaria y administrativa, habrá de ser impartida por sus especialistas. Pretender, por tanto, que el juez constitucional sea quien transite por el intrincado laberinto de la cotidiana aplicación de las disposiciones administrativas y fiscales, genera una fuerte incertidumbre en cuanto a la impartición de la justicia. La presencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y de los Tribunales Contencioso Administrativos en el ámbito local, garantizan una actuación autónoma, centralizando todos los litigios ante quienes se encuentran técnicamente especializados para resolverlos. La tradición judicialista, en su inercia, no debe impedir el perfeccionamiento y consumación del proyecto de justicia administrativa inserto en la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La jurisdicción administrativa en México, a través de los tribunales de justicia administrativa, funciona eficientemente. El principal objetivo de estos tribunales es proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, tanto en el ámbito administrativo como en el tributario. Actualmente esto se cumple en plenitud.

Cada sistema de justicia debe ser valorado dentro del contexto histórico en el que nace y se desenvuelve. En nuestro caso, la justicia administrativa en el México actual, cuyo origen data del año de 1936, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, ha tenido un brillante desempeño en la tutela efectiva del administrado.

La unidad orgánica de la función jurisdiccional no debe rebasar los límites administrativos de actuación reservados al Consejo de la Judicatura, pues sólo así se garantizará la independencia jurisdiccional y la especialización, que han sido prenda de eficiencia e imparcialidad de la justicia administrativa y tributaria implantada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

El acceso de los gobernados a tribunales administrativos autónomos, independientes y especializados, es una consecuencia del Estado de Derecho que así lo exige, no como una figura retórica, sino como evidente realidad. Cuando las conductas oficiales se apartan del cauce previsto, el Estado de Derecho somete a la administración a instituciones de justicia, a tribunales que representan una instancia autónoma de protección jurídica y fijación de límites a la acción pública,¹² lo cual constituye una defensa indirecta de la constitución.¹³

¹² Como lo señala el jurista colombiano Sarría, Eustorgio, (*Derecho Administrativo*, Ed. Temis, Bogota, 1957. pág. 299) «cuando el Estado de derecho es sustituido por el Estado de poder, los tribunales contencioso administrativos o desaparecen, o son deformadas sus funciones, o son constituidos arbitrariamente. Todo dentro de un sistema que los convierte en apéndices de los gobernantes que detentan la fuerza pública».

¹³ Para Vázquez Alfaro (en *Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México 1991, pág. 157) la jurisdicción administrativa es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos de carácter ordinario, es utilizada para tutelar, en forma refleja, los derechos consagrados en los textos fundamentales.

3.- Nuevo marco jurídico del Tribunal Fiscal de la Federación.

La impartición de la justicia administrativa por un tribunal especializado, como lo es, en el ámbito de su competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido tema recurrente en los foros y congresos de derecho, respecto del cual existe un consenso unánime, a partir del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas en el año de 1966. En aquella ocasión se afirmó: «basta, para la creación de este Tribunal, el cambio de denominación del actual Tribunal Fiscal de la Federación, para denominarlo Tribunal Federal de Justicia Administrativa». La inclusión en su Ley Orgánica de una fórmula genérica, similar a la que se contiene en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que le otorgue la competencia que se propone, con la consecuente derogación de aquellos preceptos que atribuyen competencia jurisdiccional a diversos órganos de la Administración Pública Federal.

Ampliar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de convertirlo cabalmente en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no es algo nuevo. Ha sido un proceso gradual que en la actualidad abarca las siguientes materias: se le otorgó competencia para dirimir aquellos litigios que se le plantearan respecto del otorgamiento o reducción de pensiones civiles y militares; los referentes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; los relativos a la constitución de créditos por responsabilidades de servidores públicos o de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; los créditos derivados de la falta de pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios y organismos descentralizados; las negativas a los particulares para ser indemnizados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como aquellas que con base en la misma Ley les impongan sanciones administrativas (entre otras, la destitución de un cargo público o la inhabilitación para el ejercicio del servicio público). Recientemente y a partir de la celebración del Tratado de Libre Comercio, las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y las que tengan como antecedente la resolución del Recurso de Revisión de los actos administrativos referidos por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ya en 1941, con la expedición de la Ley de Depuración de Créditos (irresponsablemente abrogada después de haber estado vigente durante más de ocho lustros), se facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer del contencioso administrativo atinente a la responsabilidad estatal por el funcionamiento culposo de los servicios públicos, como una responsabilidad directa del Estado y no subsidiaria del funcionario. Sobre este particular cabe comentar que del contencioso por responsabilidad objetiva, debiera conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que el particular o gobernado pudiera ser indemnizado por los daños y perjuicios que en su actuar le cause la administración.

Por tratarse de una cuestión directamente relacionada con la ampliación de la esfera competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, en el vasto sector de lo estrictamente administrativo, resulta oportuno comentar la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado recientemente al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al emitir su tesis de jurisprudencia número 2a/J. 139/99 (Semana Judicial de la Federación del mes de enero de 2000) en tanto resuelve que dicho numeral, debidamente relacionado con el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, incluye dentro de la órbita competencial de este último, el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas, cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto implica que la procedencia del juicio contencioso administrativo no está condicionada al agotamiento del citado recurso, lo cual, como ya se expresó, amplía la competencia del Tribunal Fiscal a todos aquellos actos administrativos que al no ser impugnados en la vía administrativa, se estimaba que no estaban comprendidos dentro de su actual competencia.

4.-Su integración orgánica al Poder Judicial con independencia jurisdiccional.

Es oportuna la reforma de la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de lograr una adecuada redistribución de los negocios, atendiendo a la ampliación de su ámbito competencial, para integrarlo con una Sala Superior Colegiada y con Salas Unitarias, que estarían presididas

por profesionales de reconocida experiencia, ética profesional y conocimientos especializados en las diversas ramas del derecho administrativo. La prudente selección de los magistrados conforme a los principios antes enunciados, puede lograrse modificando la actual estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, al crearse, como más adelante se sugiere, la Comisión de Administración, y dividir las actuales Salas Regionales Colegiadas de tres Magistrados, para formar, con el mismo número de Magistrados, Salas Unitarias (como su nombre lo indica, integradas por un solo Magistrado), sin que ello implique el incremento del número de locales, de personal y de recursos materiales. Esta medida simplificaría la impartición de la justicia contencioso-administrativa, pues la estructura unitaria elimina los tiempos que exige el turno de los proyectos de sentencia para un posterior análisis y estudio de los mismos por Magistrados que, con frecuencia se concretan a reiterar, por tratarse de cuestiones ya exploradas, el criterio del Magistrado Ponente o a cumplir con la jurisprudencia del propio Tribunal o del Poder Judicial de la Federación.

Si se pretende establecer a nivel federal un contralor administrativo que contemple en forma integral el sistema de administración de la justicia contencioso-administrativa, es necesaria la creación de una Comisión de Administración estructurada a semejanza y con facultades similares a la de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, el cual quedó adscrito orgánicamente al Poder Judicial de la Federación, al reformarse el artículo 94 de nuestra Carta Fundamental, incluirse en la Comisión de Administración a tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal y atribuírsele a esta última, las facultades de administración, vigilancia, aprobación del proyecto anual de egresos del Tribunal, para que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, disciplina, implantación de la carrera judicial, nombramiento, remoción, suspensión y destitución de magistrados, cuando éstos incurran en faltas o conducta graves que lo ameriten, lo cual se habrá de hacer del conocimiento inmediato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos conducentes (artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Resulta oportuno referir que la Comisión de Administración del Tribunal Fiscal de la Federación estaría constituida por el Presidente del propio organismo, que la presidiría; un Magistrado de la Sala Superior; un Magistrado de Sala Regional Unitaria; tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal; y un miembro designado por el Senado de la República.

La experiencia de independencia e imparcialidad del Tribunal Electoral, vendría a sumarse a la que en el mismo sentido se tiene en el Tribunal Fiscal de la Federación y permitiría a su personal gozar de los beneficios que en garantía de tales atributos se otorgan a los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Para lograr la unidad orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluyendo en este nuevo sistema al Tribunal Fiscal de la Federación, pionero de la Justicia Contencioso Administrativa, resulta pertinente, como antes se expresa, la reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto podría ya incluirse con la denominación de Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; asimismo y, consecuentemente, deberá reformarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para adiccionarla con los preceptos contenidos en la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, e incluir como órgano de selección y nombramiento de Magistrados de Salas Regionales y sus auxiliares, administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial especializada, a la que se denominaría Comisión de Administración del Tribunal Fiscal de la Federación, o bien del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al proceso de ampliación de la competencia de este órgano de justicia administrativa.

La jurisdicción administrativa, en consecuencia, no debemos identificarla a partir del órgano, sino de acuerdo al contenido de la función que desempeña. Los tribunales contencioso administrativos, son institutos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, por lo cual su función principal es decir y hacer cumplir el derecho en caso de controversia, lo que los vincula al Poder Judicial, tanto más si tomamos en consideración que al integrarlos a éste, orgánica y administrativamente, se disiparía cualquier duda sobre su adscripción política al Poder Judicial de la Federación.

Un punto fundamental será, entonces, la conservación de la Sala Superior y la creación de Salas Unitarias Regionales especializadas. La primera, además de la actual competencia de sus Secciones, funcionará como órgano revisor de segundo grado, en asuntos de mayor cuantía y en los importantes y trascendentes, a instancia de cualquiera de las partes, de resoluciones dictadas por las Salas Regionales, siendo sus decisiones definitivas e inatacables en la vía ordinaria, por lo cual el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo será realmente un órgano independiente y especializado, cuyas sentencias no serán, como sucede actualmente, revisadas en la vía ordinaria por los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que lo ha convertido en un Tribunal dependiente, en el orden jurisdiccional, del Poder Judicial de la Federación.

Otro aspecto relevante será la ampliación sustancial de su competencia, a efecto de atribuirle en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, facultades para conocer de la legalidad de todos los actos administrativos y fiscales que atenten contra los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

En este tenor, deberá fortalecerse la estructura orgánica del Tribunal Fiscal, sin que ello implique una dependencia funcional, en el orden jurisdiccional, con los demás órganos de justicia que comprenden el Poder Judicial. Se declararía a dicho Tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado del Poder Judicial, con la denominación de Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

NUEVO MARCO JURÍDICO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

LIC. JAVIER MORENO PADILLA

1.-Introducción.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha tenido desarrollo lento, pero firme encaminado a su consolidación.

Inicialmente, en 1936, la Ley de Justicia Fiscal lo generó como un Tribunal Contencioso Administrativo, que por delegación del Ejecutivo tendría la función jurisdiccional encaminada a revisar la legalidad de los actos definitivos de la administración.

Posteriormente en 1946, se reforma la Constitución para mencionar de manera expresa la posibilidad de construir tribunales contencioso administrativos y ésta premisa se robustece en la época actual de manera indiscutible en diversos enunciados constitucionales.

En primer término tenemos lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-H, que otorga facultades al Congreso de la Unión, para:

«Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativos, 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 palmaria manifestación, el constituyente reconoce la total autonomía de los tribunales contencioso administrativos para llevar a cabo la función jurisdiccional que emana de las leyes del congreso, sin que se refiera a ninguna delegación de facultades del Ejecutivo.

Por otra parte, los tribunales contencioso administrativos son en nuestro país plenamente autónomos para dictar sus fallos, pero no para su definitividad, como sí sucede en Francia, por medio del Consejo de Estado, toda vez que el artículo 104, fracción I-B de la propia Constitución menciona que el Poder Judicial resolverá los recursos de revisión que interpongan las autoridades en contra de resoluciones definitivas de estos tribunales contencioso administrativos.

Por medio de este recurso de revisión se obtiene la unidad de jurisdicción, sin que sea necesaria la unidad de organización.

Los tribunales contencioso administrativos satisfacen la garantía de la justicia administrativa, por medio de jueces *ad hoc* y existe clara definición de vía jurisdiccional, para evitar incertidumbre entre varias opciones. Estos requisitos los menciona González Pérez, como indispensables para institucionalizar estos tribunales.

2.-Trascendencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El magnífico ejemplo que ha brindado el Tribunal Fiscal de la Federación permitió que en la mayor parte de las entidades de la Federación y en el propio Distrito Federal se configuren tribunales de esta naturaleza, los cuales con el ejemplo descrito, mejoraron la legislación para cumplir con mayor apego los principios que los soportan, como es el caso de los tribunales del estado de Sonora, donde no sólo se representan como justicia delegada y simple anulación, sino como tribunales de plena jurisdicción, con instrumentos importantes para hacer valer sus resoluciones e inclusive para configurar la responsabilidad objetiva del Estado.

Por medio de este modelo federal se ratifica la constitucionalidad de dichos tribunales en los artículos 116 fracción V y 122 base quinta apartado C, de nuestra Carta Magna; en el primero para constituir tribunales estatales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y de igual manera se ratifica lo anterior para el Distrito Federal.

Estos tribunales han gozado de facultades autónomas y han incrementado sus funciones por lo acertado de las decisio-

nes, por ejemplo en el estado de Jalisco se discute en estos momentos la conveniencia de crear un tribunal administrativo para dirimir conflictos de licencias para construir y modificar usos de suelo.

Los referidos órganos jurisdiccionales tendrían un serio menoscabo en su consolidación, si el Tribunal Fiscal de la Federación se traslada al Poder Judicial de la Federación, porque los gobiernos estatales buscarían de inmediato hacer lo propio hacia los tribunales del fuero común, los cuales se encuentran muy distantes del contencioso administrativo.

La cuestión a debatir no es si el Tribunal Fiscal de la Federación permanece como tribunal contencioso administrativo autónomo o se convierte en órgano especializado de resolución del Poder Judicial de la Federación, sino la historia y el que hacer jurisdiccional que ha dado en más de sesenta y cuatro años de existencia.

En la actualidad ya no existe un verdadero debate sobre la consolidación de tribunales administrativos en el Poder Judicial, para no afectar la división de poderes; toda vez que al presentarse la iniciativa de ley de justicia fiscal se decidió por el contencioso administrativo, porque en esa fecha pudo haberse optado por estructurarse en el Poder Judicial. Si la decisión fue por el esquema presente y ha funcionado de manera muy satisfactoria, nos parece inatendible abrir el debate para replantear la opción, de algo que sí funciona, cuando el país tiene graves complicaciones en otras áreas que requieren máxima prioridad.

González Pérez manifiesta que *lo «que históricamente ha constituido el núcleo de la lucha por la unidad jurisdiccional, ha sido conseguir una justicia garantizada... lo que si parece incuestionable es que, de optarse por un sistema de tribunales de lo contencioso administrativo independientes del Poder Judicial, se les debe confiar con carácter general el conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo».*

Estos esquemas se encuentran superados en la legislación nacional y no existe duda sobre la garantía, ni tampoco sobre la

totalidad de jurisdicción, a menos de que tanto autoridades, como particulares acatan sus fallos de forma voluntaria y proporcionalmente existen pocas quejas ante el volumen de casos terminados.

La división de poderes tiene un contenido muy distinto a la tradicional acepción de Montesquieu, el Estado moderno reviste complejas estructuras que responden a los requerimientos de mundos globales e integrales, donde las necesidades de atención son cada vez más difíciles en organizaciones centralizadas y verticales.

En estos tiempos los Estados requieren que determinados órganos se doten de plena autonomía y autoridad, como son los bancos centrales, los contralores generales del Estado, los comisionados de competencia o de telecomunicaciones, etcétera; mismos que no pueden ser clasificados en la esfera de división de poderes, pero nadie duda de su eficacia, ni pone en tela de juicio su legalidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene cualidades que deben mantenerse, como por ejemplo ser siempre un tribunal colegiado, de experiencia de sus miembros, que busca la carrera laboral, donde las normas procedimentales se cumplen de forma satisfactoria y donde la corrupción no existe; al cargo de que el constante crecimiento de su competencia y de sus miembros, representa una prueba de la confianza que ha generado entre el foro y las autoridades.

3.-La Justicia Administrativa en torno al Tribunal Fiscal de la Federación.

Este tribunal se inició como órgano de justicia fiscal, pero desde sus primeros años se convirtió en un órgano jurisdiccional que conocía de materia administrativa, pero sobre todo de seguridad social, por medio de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal.

Paulatinamente se incrementó el número de asuntos en materia de su competencia, al grado de alcanzar justificación internacional en el Tratado de San José, para resolver conflictos de comercio exterior.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994, permite justificar los actos administrativos en el campo de su legalidad y constituye el basamento de un Tribunal Contencioso Administrativo, toda vez que las resoluciones que se dicten conforme a esta ley puedan ser revisadas por las propias autoridades o intentar la vía jurisdiccional que corresponda, ya que así lo establece la reforma del artículo 83 de este ordenamiento de 19 de abril del 2000.

Esta disposición se engarza con el artículo 11 fracción XIII de la ley orgánica el Tribunal Fiscal de la Federación, para aceptar la competencia de este tribunal en contra de resoluciones a que se refiere el artículo 83 arriba mencionado.

Sin embargo el proyecto de Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 106 fracción III que procede el amparo indirecto «contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en cuyo caso procederá:

- A) Contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si en virtud de éstas últimas hubiere quedado total o parcialmente sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.
- B) Contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afectan derechos sustantivos o constituyan violaciones procesales relevantes.»

La aprobación de este texto podría desnaturalizar la vía del amparo, que como el mismo anteproyecto menciona en el artículo primero, debe resolver controversias, que se susciten por violaciones a las garantías que consagra la Constitución y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales.

En cambio, los tribunales contencioso administrativos deben ubicar la eficacia de los actos de la autoridad administrativa en el campo de la legalidad.

Nos parece exagerado comprender el juicio de amparo en el marco de violaciones procedimentales y materiales de actos administrativos, cuando existe un tribunal *ex profeso* para ello.

Lo anterior se confirma por la resolución dictada en contradicción de tesis 85/98, dictada por el máximo tribunal que confirma la opción de los afectados de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de resoluciones dictadas en materia de procedimientos administrativos, conforme a los siguientes criterios:

«Revisión en sede administrativa. El artículo 63 de la ley federal de procedimiento administrativo establece la opción de impugnar los actos que se rigen por tal ordenamiento a través de ese recurso o mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las <vías judiciales correspondientes> como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante el órgano jurisdiccional, con independencia de este sea de naturaleza judicial y cuyo objeto tenga afinidad con el Recurso de Revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apaguen en las diversas disposiciones aplicables: por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, tie-

nen la opción de impugnarlos a través del Recurso de Revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales corresponde a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 63 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono en lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridades únicamente puede regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y perfeccionar esos medios emite el legislador ordinario».

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/98.- entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.- 19 de noviembre de 1999.- cinco votos.- Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Rafael Coello Cetina.

Con apoyo en este criterio de la máxima autoridad del Poder Judicial, se refuerza la tesis de que el control de la Constitucionalidad es regulado en la Constitución, para salvaguardar su correcta aplicación, en tanto que el juicio de anulación es la vía para concluir el procedimiento contencioso administrativo.

Braibant nos ofrece un cuadro de alternativas para el control de legalidad de la administración, comenzando por el autocontrol de carácter interno, hasta observar la diversidad de opciones en el externo, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- Político, por medio de parlamentos o de fuerzas sociales que participen en esta vigilancia.
- Control no jurisdiccional, donde se delega en algunos entes, la supervisión de esta actividad, en cuyo caso menciona el ombudsmán, sin hacer referencia a su actividad de vigilante de los derechos humanos, pero sí ofrece el significado el *mediateur*, a partir de la ley de 3 de enero de 1973 y modificada por la ley de 24 de diciembre de 1976, en cuyo caso, lo comprende como delegado del parlamento encargado del control administrativo, para recibir las peticiones de los administradores para ofrecer recomendaciones.

- La Prokuratura es una supervigilancia de jueces y autoridades para identificar sus actuaciones en la legalidad, también en su carácter de control meta jurisdiccional.
- Por último tenemos el control jurisdiccional, en sus dos vertientes, jueces de carácter ordinario y jueces en un procedimiento contencioso.
- En ambos casos se requiere de magistrados independientes y profesionales con capacidades especializadas en materia jurídica.
- Por tanto en el Poder Judicial ordinario, se requiere la especialización, como en Suiza donde en la Sala Suprema existe una Cámara Administrativa que se ocupa de la materia referida.
- En tanto que a partir de Francia existe la jurisdicción administrativa autónoma, separada del Poder Judicial, justificada por la independencia del derecho administrativo y por el estatuto de la jurisdicción administrativa.

Todo ello lo lleva a concluir con las siguientes palabras:

«La experiencia tanto en Francia como en el extranjero, muestran que el control ejercido por la jurisdicción administrativa es más fuerte, enérgico, audaz que en los tribunales judiciales». (Guy Braibant, *Le Droit Administratif Francais*).

Esta afirmación la confirma con la experiencia de Bélgica, quien en 1831 suprime la jurisdicción administrativa, para reestablecerla en 1946, así como en Inglaterra donde se constata una timidez de los jueces, que hacen que ciertos sectores preconicen la introducción de un sistema tipo francés.

En nuestro país se aceptó el ejemplo francés de un contencioso administrativo, el mismo ha evolucionado de manera positiva y gradual, lo más conveniente no es experimentar un cambio que puede ser inadecuado, sino fortalecer la estructura actual en áreas abandonadas de la jurisdicción administrativa y que el Poder Judicial permanezca como vigilante del cumplimiento del orden constitucional, sin que se convierta en un grueso e impresionante órgano de control de la legalidad.

4.-Proyección del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con motivo del 55 aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, tuve a bien proponer que este tribunal llevará a cabo el control de legalidad de los servicios públicos, por considerar que es una materia de grave aflicción de parte de los particulares y no existe una verdadera vía jurisdiccional que limite el exceso de poder de los prestadores de estos servicios, se trate de organismos públicos o de particulares concesionarios.

La Procuraduría Federal del Consumidor, no es la vía adecuada y eficaz para detener estos abusos, no sólo porque su actuación es de simple procuradora de conciliación y arbitraje, sino por la poca eficacia de su imperio de ley. En cambio perfectamente podría servir como defensora de oficio para estos casos ante el referido tribunal.

Los servicios públicos se han convertido en uno de los aspectos detonantes de la economía, pero su proliferación se ha traducido en ineficacia, basta observar la complejidad de las telecomunicaciones, de los servicios aéreos, vías generales de comunicación, registro vehicular, puestos y servicios conexos, servicios aduaneros y recintos fiscalizados, educativos reconocidos por entidades públicas, suministro de energía eléctrica; etcétera.

En la mayor parte de ellos los precios y los servicios públicos se han convertido en deficientes prestaciones, máxima dificultad para su cumplimiento y extrema facilidad para la ejecución y cobro. Por ello se mantienen vigentes los postulados de la ponencia aludida, por lo que considero adecuado transcribir sus conclusiones.

1. Los servicios públicos constituyen necesidades imperiosas que deben ser atendidas en sus particularismos por órganos adecuados para ello. La Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano de instrucción para las reclamaciones y quejas de los consumidores que no vincula en forma definitiva a las partes involucradas. Pero esta instancia constituye los antecedentes de la futura contienda. Al mismo tiempo que se le puede investir de la calidad de defensor de oficio en los juicios contenciosos.

2. La figura jurídica del ombudsman no se opone a los tribunales contenciosos, por el contrario se complementan.
3. (Se refiere al ombudsman).
4. Los servicios públicos contractuales generan precios y servicios públicos enmarcados en normas de derecho administrativo, por esta razón las controversias que se susciten con motivo de los mismos, deberán ser materia de un Tribunal Contencioso Administrativo.
5. Es necesario establecer un medio adecuado para que los usuarios y prestadores de servicios tengan acceso a la justicia por medio de un procedimiento sumario de características contencioso administrativo, que podría estructurarse en el seno del Tribunal Fiscal de la Federación.
6. El Tribunal Fiscal de la Federación dictará resoluciones donde se analicen las causales de reposición de servicios e indemnizaciones por daños y perjuicios cuando se trate de precios públicos que carezcan de autorización, incumplimiento, deficiencias y cobros injustificados.

Así afirmamos que existe un vacío de justicia administrativa, porque los usuarios de servicios se encuentran marginados de un real y verdadero acceso a la solución de las irregularidades que se cometen en la prestación de los mismos.

Por otra parte, como tendencia de la globalización y con características híbridas por la búsqueda de la especialización e intermediariedad, se han creado organismos de control a los cuales se les adicionan funciones administrativas y de arbitraje y que Charles Debbasch menciona con el nombre de «jurisdicciones profesionales».

Con el genérico nombre de «comisión», México ha constituido protectores de derechos humanos; órganos de vigilancia; supervisores de servicios públicos; órganos de autoridad y de gobierno y de igual manera conciliadores y árbitros.

En ocasiones se fusionan atribuciones y en otras se multiplican prerrogativas; todo ello, de acuerdo a la materia y a la decisión política que las motiva.

Se presentan como órganos desconcentrados o descentralizados, pero en su funcionamiento predomina la autonomía y el carácter profesional de sus integrantes.

En tanto pueden dirimir controversias, participan de naturaleza jurisdiccional, porque se ajustan a procedimientos, recogen agravios y pruebas, concilian y dirimen conflictos, al grado de ordenar la fijación de pasivos contingentes, por los montos reclamados (atributo que ningún tribunal jurisdiccional puede alcanzar).

Comparten funciones administrativas y jurisdiccionales, con facultades de ombudsman, ya que se pueden convertir en procuradores y gestores de sectores económicamente débiles, pero además tienen la posibilidad de desarrollar los medios de inspección y vigilancia que consideren convenientes, al grado de llevar a cabo sus propias y autónomas diligencias.

Esta versatilidad ha sido reconocida como muy bondadosa, por lo sumario del procedimiento y de la solución de la causa, inclusive en fecha reciente sus contenidos han pasado a formar parte de juicios mercantiles, para que funcionarios especializados participen en procedimientos concursales.

De igual forma las funciones de arbitraje se han robustecido y concentrado, como en el caso de la Comisión Nacional de Defensa a los Usuarios Financieros, que tomo la actividad conciliadora de las comisiones bancaria, de seguros, de valores y de las administradoras de fondos de retiro. La cual alcanza prerrogativas de máxima ejecución y efectividad.

En este marco se presentan serias aberraciones, dentro de las cuales podemos destacar las siguientes:

A) Las controversias en materia de seguridad social, tenían una doble vía de acuerdo al órgano que dictaba la resolución definitiva controvertida; si era el Instituto Mexicano del Seguro

Social, la Junta de Conciliación y Arbitraje resolvía el conflicto; en cambio si se trata de pensiones civiles o militares el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve el conflicto.

En cambio, en la actualidad al participar administradoras de fondos para el retiro, en la definición de montos, cuentas individuales, vigencia de derechos, etcétera; los particulares tendrán que acudir a una Comisión de Usuarios Financieros que se convierte en órgano jurisdiccional de seguridad social.

B) La Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas se modificó recientemente para aceptar un nuevo seguro que se denomina de salud integral, el cual complementa el tradicional de gastos médicos; las compañías que se dediquen al mismo serán de giro único y podrán tener instalaciones propias o serán simples articuladoras de servicios médicos, pero en todo caso serán aseguradoras.

Los usuarios de estas empresas tendrán serias complicaciones para definir la comisión a donde presenten la queja, toda vez que si tienen instalaciones propias o participan del acto médico que se les recrimina, no sabrán si existe la opción de acudir a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o a la CONDUSEF. Así como si se equivocan de vía precluye su derecho. De igual manera la Comisión de Usuarios Financieros estará participando en decisiones que involucran negligencias médicas, responsabilidades civiles y reembolso de gastos.

La situación descrita será mucho más agresiva y absurda, al momento en que estas aseguradoras proporcionen servicios indirectos de seguridad social, porque en ese caso el IMSS también podrá acudir a establecer sus mecanismos de queja y arbitraje.

Estos conflictos y otros de igual magnitud, generados por precipitaciones legislativas, requieren mayor atención y solución que ubicar al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste no tiene conflictos de ninguna especie en materia de vía. Por el contrario, este tribunal puede participar en resolver en vías sumaria los conflictos no conciliados ante las comisiones, de tal suerte que los usuarios podrían optar por el arbitraje o por el juicio contencioso administrativo.

Para que ello se pueda alcanzar, es necesario establecer procedimientos sumarios y convertir al Tribunal de simple anulación, en órgano de plena jurisdicción. Con ello, las comisiones conciliadoras podrían remitir los expedientes y convertirse en órganos de instrucción del propio tribunal.

De igual modo al ampliar su esfera de actuación en los términos del artículo 11 Fracción XIII de su Ley Orgánica, es factible que se generen salas superiores especializadas por materia, para conocer de recursos de apelación y de revisión, que promuevan particulares y autoridades.

De la manera expuesta, se tendría igualdad procesal para las partes, lo que no sucede en la actualidad, por la imposibilidad de impugnar resoluciones dictadas en recurso de revisión en los tribunales colegiados de circuito.

Las primeras salas especializadas podrían ser de seguridad social, de comercio exterior, de propiedad industrial e intelectual, etcétera. Todo ello, sin desconocer las actuales secciones de la Sala Superior para las materias que no se declararan de tipo especial.

Al Tribunal Fiscal de la Federación han pertenecido ilustres juristas y su competencia ha sido ampliada de manera gradual, por lo que el legislador lo ha calificado como impar, por ello, debemos fortalecerlo y permitir que cumpla cabalmente su función por medio de un pleno reconocimiento, al coadyuvar en la justicia administrativa en áreas inconclusas y de pronta solución.

Mención aparte son las Comisiones Federales de Telecomunicaciones y de Competencia Económica, las cuales exigen cada día mayor autonomía y plena eficacia, para limitar el acceso a ulteriores medios de defensa, inclusive establecer el acceso al juicio de amparo para excepcionales resoluciones que atenten contra principios constitucionales, de tal suerte que cada uno tuviera sus esquemas de apelación integrados al mismo órgano.

En materia de competencia económica, esto se justifica porque la naturaleza de los asuntos no son estrictamente de legalidad, sino de análisis de prácticas monopólicas y de contenido de

mercado y si no se actúa con rapidez, pierde efectividad y se alteraran las condiciones iniciales, máxime que se ha demostrado que en contra de sus decisiones existe abuso por el juicio de amparo.

5.-Creación del Tribunal Federal de Cuentas.

En nuestro país el control de los gastos públicos, se desarrolla desde el punto de vista del Poder Legislativo, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda y por el Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

No es lo más recomendable que el propio Poder Ejecutivo establezca estructuras de control del presupuesto y del gasto público, por medio de generar dependencias del ejecutivo con esta finalidad, toda vez que su función se convierte en auditores externos.

De las diversas instituciones jurídicas que pueden ser recomendadas para evitar actitudes no autónomas sobre dicho control, el Tribunal de Cuentas francés es de tomarse en cuenta, ya que ha demostrado su eficacia y ha robustecido sus funciones, por medio de la jurisdicción administrativa especializada en dos vertientes:

- a) Como autoridad administrativa, y
- b) Para desarrollar control jurisdiccional

A estas dos cualidades se adiciona en Francia, dentro del mismo marco de control de gasto, al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

El sistema autónomo, colegiado y profesional de los tribunales administrativos, reviste cualidades y características valiosas, al conformar un esquema de jurisdicción administrativa especializada que genera objetividad y eficiente sistema de control de la legalidad en el manejo del gasto público.

Los tribunales de cuentas se remontan en Francia a la ordenanza de *vivier-en-brie* de 1308, pero ellos declinan en la Revolución Francesa, precisamente por la crítica que se les hace de no ser autónomos. De tal suerte que el 16 de septiembre de

1807 se fija el estatuto del Tribunal de Cuentas, donde se enmarca su independencia.

Xavier Delcros manifiesta que este tribunal se encarga de juzgar las cuentas de la contabilidad pública, «con la intención del legislador de someter todo el sector público, semi-público y para-público» al control de la corte incluyendo filiales y subsidiarias de sociedades, controladas directa o indirectamente por organismos públicos.

El artículo 16 del Código Administrativo establece que los atributos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, consisten en declarar y pronunciarse sobre los gastos públicos de acuerdo a la ley.

Todo ello significa que los gastos previstos, se soporten con las notas justificativas y adheridas a las órdenes de pago. Esto significa que 2200 expedientes se distribuyen entre auditores y consejeros, que adquieren la calidad de relatores.

Cualquier observación o error genera la fijación de la responsabilidad correspondiente y los afectados pueden acudir en instancia de casación ante el Consejo de Estado.

El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera está compuesto por miembros del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado. Se encarga de sancionar las infracciones a las reglas de ejecución de gastos públicos, la procuración o la tentativa de procuración de beneficios o ventajas injustificadas, de carácter pecuniario o de otra naturaleza que produzca un perjuicio al tesoro público.

Este tribunal de tipo de jurisdicción autónoma administrativa, puede servir de modelo para constituir en México el Tribunal Federal de Cuentas, que por ser órgano colegiado, tiene ventajas adicionales a los órganos de supervisión unilaterales y en cuyo caso los relatores-auditores, serán magistrados que cuenten con asesores e inspectores, verificadores que sancionen el cumplimiento presupuestario.

El aspecto administrativo del Tribunal de Cuentas Francés, no nos parece conveniente recomendarlo, porque es función de

los contralores internos de las dependencias, la supervisión y organización de los métodos de vigilancia, de acuerdo a las políticas y procedimientos de evaluación y auditoría, que diseñan las autoridades del Ejecutivo Federal, encargadas de elaborar el presupuesto de egresos.

El Tribunal de Cuentas debe tener un recurso de apelación, del cual conozcan magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y del propio Tribunal de Cuentas, con lo cual se podría desarrollar una función de casación y de análisis de la actuación de los funcionarios, cuya responsabilidad se ha objetado ante el órgano inferior del Tribunal de Cuentas.

Esta Sala Superior de revisión de cuentas públicas, sesionará periódicamente, conforme el volumen de los asuntos lo amerite y no se requiere convertir en una estructura permanente.

6.-Conclusión

El Tribunal Fiscal de la Federación, por ser uno de los órganos jurisdiccionales que mejor desempeño tienen en la actualidad, debe convertirse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción administrativa.

Al revisar el juicio de amparo, debe evaluarse la conveniencia de suprimir el artículo M196 Fracción III.

Es muy recomendable crear un Tribunal Federal de Cuentas Nacionales, que sustituya a la SECODAM.



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Consejo Directivo

José Natividad González Parás
Presidente

Alejandro Carrillo Castro
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Miguel Alemán Velazco
Francisco Barrio Terrazas
Sergio García Ramírez
Enrique González Pedrero
Omar Guerrero Orozco
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Javier Treviño Cantú
Diego Valadés Ríos
Consejeros

Alejandro Valenzuela del Río
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

Centro de Gobernabilidad y Políticas Públicas

Carlos Almada López
Director

Coordinadores

Administración y Finanzas
Valentín Yáñez Campero

Consultoría y Asistencia Técnica
María Angélica Luna Parra

*Desarrollo y Formación
Permanente*
Elena Jeannetti Dávila

Estados y Municipios
José de Jesús Arias Rodríguez

*Investigación y Desarrollo de
Sistemas*

Oscar Flores Jiménez

*Programa de Profesionalización
del Servicio Público*

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Comité editorial

José de Jesús Arias Rodríguez,
José Chanes Nieto, Yolanda de los Reyes,
Oscar Flores Jiménez, Néstor Fernández Vertti,
Omar Guerrero Orozco, Virgilio Jiménez Durán

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Miembros Fundadores

Antonio Carrillo Fores	Jorge Gaxiola
Gilberto Loyo	José Iturriaga
Rafael Mancera Ortiz	Alfonso Noriega
Ricardo Torres Gaytán	Alfredo Navarrete
Raúl Salinas Lozano	Francisco Apodaca
Enrique Caamaño Muñoz	Manuel Palavicini
Daniel Escalante	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Ortiz Mena	Andrés Serra Rojas
Rafael Urrutia Millán	Catalina Sierra Casasús
José Attolini	Gustavo R. Velasco
Antonio Martínez Báez	Álvaro Rodríguez
Lorenzo Mayoral Pardo	Mario Cordera Pastor
	Gabino Fraga Magaña

Consejo de Honor

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

Lo Contencioso Administrativo en la Reforma del Estado
se terminó de imprimir en junio de 2001
en los talleres de Punto Gráfico
La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo
al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP.

