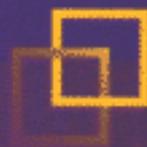




INSTITUTO NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



**CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
EN LA REFORMA  
DEL ESTADO**





LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO  
EN LA  
REFORMA DEL  
ESTADO



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C



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](http://www.org.org.mx/inap)

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

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

<b>El contencioso administrativo en el Poder Judicial</b>	105
<i>Dr. Miguelángel García Domínguez</i>	
<b>El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración orgánica al Poder Judicial e independencia jurisdiccional</b>	137
<i>Dr. Gonzalo M. Armienta Calderón</i>	
<b>Nuevo marco jurídico del contencioso administrativo en México</b>	151
<i>Lic. Javier Moreno Padilla</i>	

## PRESENTACIÓN

**E**l 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 readscribir, 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

**E**s 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 contenciosas<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

Parafraseando a Meinecke<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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

# 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.