

MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Control judicialista de la administración pública*. III. *Orígenes de los tribunales administrativos*. IV. *Papel de los tribunales administrativos*. V. *Reforma de 1987, inexplicable, incongruente y anacrónica*. VI. *Especialización de los tribunales administrativos*. VII. *Epitafio*. VIII. *Nueva justicia administrativa federal*.

I. INTRODUCCIÓN

No es gratuito hablar ahora de modernización de la justicia administrativa federal si tomamos nota de la evolución que en México ha tenido el campo de lo contencioso administrativo o genéricamente denominado justicia administrativa. Los cambios que no han sido profundos sobre el control jurisdiccional de la administración pública, salvo los de 1936 y de 1987, han mantenido una estructura híbrida que se reparte entre los tribunales del Poder Judicial y el primer tribunal administrativo en México, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde el principio este control ha sido considerado como una parte o aspecto fundamental de lo que en el marco de las Constituciones se llama Estado de derecho, es decir, un caso típico de sometimiento de la autoridad pública a los cánones de la ley, y la administración pública no escapa a este sistema y mucho menos debiera serlo en gobiernos de sistema presidencialista como es el de México.

II. CONTROL JUDICIALISTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sin remontarnos a otro siglo, sólo a partir del XIX, el control jurisdiccional de la administración pública ha estado en la responsabilidad de los

* Publicado en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.

tribunales que forman parte del Poder Judicial federal. Es decir, que cualquier controversia o conflicto que surgiera entre la administración y los particulares con motivo de resoluciones tomadas por la primera, el único camino a seguir era el previsto ante los tribunales del Poder Judicial federal. Desde luego se aplicaron en forma sumamente precaria los ordenamientos adjetivos federales vigentes durante el siglo XIX.

Podemos decir que desde 1824, año en que se promulga la primera Constitución federalista de México, se previno, en forma clara, que fuesen los tribunales del Poder Judicial los encargados de dicho control jurisdiccional. Empero no eran precisos los caminos procesales a seguir para lograr obtener la justicia administrativa demandada. Y es que este tipo de control no fue muy explorado ni en la doctrina ni en la legislación de los primeros cincuenta años del siglo pasado.

Siguió el mismo sistema la Constitución de 1836, centralista, que también descansó ese tipo de control en la acción de los tribunales judiciales, sin que en la vida práctica se tuviese conocimiento de un código adjetivo para el desahogo de los conflictos administrativos, por consecuencia quedaba en duda el camino a seguir para los ciudadanos que tenían necesidad de enfrentarse a la administración pública federal.

El surgimiento en 1847 del Acta de Reformas, creadora del juicio de amparo, constituyó más una esperanza que una realidad para fijar una vía procesal idónea, que permitiera un control efectivo de la legalidad de los actos de la administración pública. Como bien se sabe no hubo una ley reglamentaria de ese célebre documento.

Con la aparición de la Constitución de 1857 se tuvo nueva esperanza, ya incrustado el juicio de amparo en sus preceptos, que se estableciera con toda nitidez el camino que los administrados deberían seguir para discutir o controvertir la legalidad de los actos administrativos; sin embargo, tampoco hubo una ley reglamentaria de los preceptor constitucionales y por lo mismo los particulares volvieron a quedar en completo estado de indefensión frente a la administración pública.

Gracias a las primeras leyes de amparo, la primera de 1861 y la segunda de 1869, fue posible establecer el puente procesal que permitiera el desahogo del contencioso administrativo, que a fines del siglo XIX permitieron afirmar a don Jacinto Pallares que el juicio de amparo era

más que suficiente para este tipo de justicia y que por lo mismo no era necesario implantar el llamado contencioso administrativo.¹

Como puede observarse, en todo el siglo XIX imperó el sistema judicialista de justicia administrativa o sea, en que la justicia administrativa fue impartida por tribunales del Poder Judicial. Excepto los dos momentos de breve transición que significaron la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, debida a la pluma de don Teodosio Lares cuya vida fue efímera como lo fue también el gobierno que la prohijó, el de don Antonio López de Santa Anna y el Consejo de Estado creado durante el imperio de Maximiliano. Pero tanto el Consejo de Estado de Lares como el del imperio citado no tuvieron, según se tiene noticia, una auténtica vida práctica, y sólo interrumpieron en forma simbólica el sistema judicialista, ya que aquellos Consejos de Estado eran tribunales administrativos a semejanza de los que existieron en esos años en Francia.

Consideramos que el primer intento real de establecer los tribunales administrativos en México, a imagen y semejanza de los existentes en Francia, fue el de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, instauradora del Tribunal Fiscal de la Federación. Como se refiere en la exposición de motivos de la propia ley, el tribunal citado tenía una estructura y sobre todo una jurisdicción muy semejante a la que privaba en el Consejo de Estado francés, de donde se tomaron pormenores para establecer la justicia fiscal federal.

Aquella Ley fue expedida por el presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y no fue recibida con beneplácito por el foro nacional, no sólo porque la institución resultaba extraña al medio judicial imperante, sino sobre todo porque se tenía conocimiento que este tribunal habría de estar dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y no de la del Judicial. No se aceptaba, o no se podía entender, cómo era posible que un auténtico tribunal encargado de juzgar fundamentalmente las resoluciones del fisco federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) pudiera conservar su autonomía, a pesar de esta situación.

No obstante las críticas y las oposiciones de litigantes, funcionarios y la incredulidad de los ciudadanos, el Tribunal Fiscal de la Federación salió adelante y ahora, cumplidos más de cincuenta años de vida, se sabe

¹ Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874, p. 15.

sin discusión alguna que la creación del tribunal fue un acierto, para beneficio de los reclamantes de justicia fiscal federal.

Todos aquellos antecedentes dieron margen a un sistema híbrido de justicia administrativa. En efecto, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrativo por antonomasia, no eran la última palabra, estaban sujetas a la revisión de los tribunales del Poder Judicial: por los particulares a través del juicio de amparo, por las autoridades a partir de que fue creado el recurso de revisión, en el año de 1946. De esta manera ligados tanto el tribunal administrativo como el tribunal judicial, conocieron y conocen aún de la justicia administrativa federal.

Esa hibridez o amalgamiento de justicia judicial y de justicia de tribunales administrativos en la vida práctica ha resultado exitoso y contrariamente al pensamiento de los fanáticos del sistema judicialista, el tribunal administrativo en su larga vida no sólo ha sido fructífera para los demandantes de justicia sino también para la propia administración hacendaria quien ha obtenido de sus sentencias la motivación suficiente para plantear reformas a la legislación fiscal federal. Pero además, hay que hacerlo subrayar fuertemente, el ejemplo del Tribunal Fiscal de la Federación no como estructura teórica o legal sino como institución de una vida eficaz y eficiente, ha servido para que al inicio de este gobierno sexenal se plasmará en el plan nacional de desarrollo, como parte del plan de gobierno, la creación de tribunales administrativos en los Estados.

El mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado en 1971, ha sido fruto de la experiencia del Tribunal de 1936, y a su vez, él mismo también ha coadyuvado para que en los estados de la República se tenga confianza como institución impartidora de auténtica, y sobre todo cabal y expedita justicia, al tribunal administrativo.

No es explicable, en consecuencia, que pudiese llevarse a cabo una acción de mejoría en la justicia administrativa, si no es fortaleciendo o perfeccionando la institución de los tribunales administrativos, en el orden federal y en el orden local, más aún cuando éstos quedaron consolidados en las reformas hechas a la fracción I del artículo 104 constitucional, en los años de 1946 y 1967², y confirmados muy recientemente con las reformas de 1987³ a los artículos 73, fracción XXIX-H y 116 de la Constitución, que son decisiones políticas que reafirman la confianza depositada en

² *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967.

³ *Diario Oficial* del 10 de agosto y 17 de marzo, respectivamente.

ellos, como útiles instrumentos para la defensa de los particulares frente a la administración pública.

III. ORÍGENES DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

En el fondo queremos hacer primero una auténtica y justificada defensa de los tribunales administrativos, ya que por reciente reforma legislativa que comentaremos más adelante, los ha dejado en una situación muy precaria, no obstante el prestigio que han adquirido a través de la trayectoria de más de cincuenta años de justicia fiscal de nuestro primer tribunal administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación y muy a pesar como dijimos, que en el Plan Nacional de Desarrollo del presente gobierno se postula como uno de sus grandes objetivos la creación de tribunales administrativos en los estados, que acredita ampliamente su valor y eficacia institucional en el país.

Consideramos en primer término útil recordar cómo nacieron los tribunales administrativos que imparten justicia administrativa desde hace más de una centuria.

Fue en 1799 cuando nació el Consejo de Estado en Francia, como primer tribunal administrativo que habría de servir de modelo después para la justicia administrativa de toda Europa.

Gazier, consejero de Estado, autor del capítulo I, “Du Conseil du Roi au Conseil D’Etat”, de la magna obra colectiva: *Le Conseil D’Etat*, escribe: “El acta de nacimiento oficial del Consejo de Estado se encuentra en la Constitución del año VIII, lo que la hace ya una institución venerable...”⁴ En el artículo 52 de esta Constitución se previó: “Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de ley y de reglamentos de la administración pública y, de resolver las controversias que se susciten en materia administrativa”.

Es un tribunal que nace con lo que se denominó en la época de justicia retenida, es decir, un tribunal cuyos jueces o magistrados más que sentencias en sí mismas dictaban proyectos de sentencias, puesto que éstas estaban sujetas a la aprobación posterior del ministerio —o entre nosotros secretarías de Estado— que cubría al área donde se hubiere producido la controversia administrativa o litigio. Como podrá verse, con la ca-

⁴ Gazier, Francois, “*Le Conseil D’Etat, son histoire a travers les documents d’èpoque 1799 – 1974*”, París, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1974.

racterística natural de su origen, la justicia administrativa se perdía entre la frontera de la función administrativa y la estrictamente jurisdiccional.

Fue más tarde, el 24 de mayo de 1872, cuando se dictó una ley que transformó el Consejo de Estado en un verdadero tribunal, pasó de justicia retenida a lo que se llamó justicia delegada. Esto último tuvo como significado el que las sentencias de los jueces de ese tribunal ya no estarían sujetas más a la revisión de las autoridades administrativas, ahora las sentencias gozarían de total definitividad y se dictarían a nombre del pueblo francés. Esta autonomía o independencia, respecto de la administración pública, es lo que garantizaría por muchos años el prestigio de este tribunal. No obstante estar domiciliado en el área del Poder Ejecutivo, supo conservar la independencia necesaria para conquistar su autoridad moral como juzgador de la misma autoridad administrativa.

Es necesario recordar ahora que, precisamente, el Consejo de Estado en Francia nació por una cierta hostilidad que se tenía en los albores del triunfo de la Revolución Francesa por los tribunales judiciales, cuando se sentía que estos últimos eran un obstáculo para la acción pronta o cierta de la administración pública. Se pensó, entonces, que era conveniente que dentro de la propia administración pública se tuviesen tribunales que la juzgaran y no por otros, ajenos, como son los judiciales. De esta manera se entendió que creando tribunales que formaran parte del Poder Ejecutivo o de la administración pública, se respetaba el principio de división de poderes así lo concibieron en aquella época, que tal vez para nosotros en nuestros días no fuera así considerado.

El origen, en consecuencia, de los tribunales administrativos es precisamente poner a la administración a salvo de la justicia de los tribunales judiciales, pero ésta que fue una realidad que dio margen al nacimiento de este prototipo de tribunal no impidió para que otros países de Europa acogieran la institución que con el tiempo demostró antes que nada ser una organización jurisdiccional ideal para impartir justicia administrativa, pronta y autónoma. De no haber sido por el prestigio de la justicia administrativa impartida con autonomía, por el Consejo de Estado, Europa no hubiera aceptado el sistema pues es bien conocida la prolongada tradición judicialista de muchos países como España, Italia y Alemania. Incluso grandes tratadistas de derecho administrativo y de derecho procesal de estos tres países, propugnaron por la creación de tribunales administrativos.

Autores como Otto Mayer, el gran tratadista del derecho administrativo alemán, reconoce por ejemplo, la importante trayectoria que existe de los tribunales administrativos en su país; en la exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 1956 de España, se advierte la gran influencia que ha tenido este tipo de tribunales en su justicia administrativa; en Italia existe aun la justicia de tribunales contencioso administrativos, por largos años incorporados a su sistema nacional de justicia y, en fin, en otros países europeos también se ha asimilado como un sistema de justicia positiva, el francés.

Queremos hacer notar que hasta los países de muy arraigada tradición judicialista como son Inglaterra y Estados Unidos hace ya muchos años que adoptaron el contencioso administrativo que hemos destacado, a través de comisiones o corporaciones administrativas dotadas indubitablemente de funciones jurisdiccionales.

En México, según dijimos, hubieron tribunales administrativos en el siglo XIX, e interrumpieron el sistema judicialista imperante, pero sin éxito permanente, siendo vagas e inciertas las noticias que existen acerca de su real funcionamiento.

Realmente el primer tribunal administrativo fue creado en 1936, con la Ley de Justicia Fiscal y muy a pesar de que en la exposición de motivos de esta Ley se invoquen ciertos organismos, como antecedentes jurisdiccionales, inmediatos a dicho tribunal, éstos sólo figuran para convencer y obtener el apoyo político para una institución tan extraña a nuestro sistema judicialista, pero que no eran auténticos organismos jurisdiccionales y menos típicamente contencioso-administrativos.

Sin que podamos afirmar categóricamente que se da un paralelismo institucional entre los orígenes que dieron vida al Consejo de Estado en Francia y los hechos que motivaron el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, la coincidencia se da en que los autores de la ley de justicia fiscal tuvieron el acierto técnico, profesional y político, de haber promovido y apoyado la idea de establecer el tribunal administrativo, y no para sustituir a los del Poder Judicial, sino paradójicamente, para apoyarlos, situación que no se dio como ya se expuso en Francia.

IV. PAPEL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Conviene hacer resaltar, ahora, el papel que deben cumplir los tribunales administrativos o que han venido cumpliendo.

1. Queremos asentar en primer lugar que el tribunal administrativo no debe verse por las autoridades administrativas como un enemigo de sus funciones. En otras palabras, las sentencias que dicten los tribunales administrativos adversas a la administración pública no deben tomarse como ofensas del tribunal dirigidas a la persona de los funcionarios públicos.

Las sentencias de los tribunales administrativos no buscan evidenciar los errores personales de los funcionarios públicos de la administración, tratan como es obvio de corregir errores de legalidad, superar las arbitrariedades o buscar la mejor justicia en las controversias planteadas, pero jamás de construir con ellas ataques personales, imposible respecto a quienes desempeñan la función pública administrativa.

Para superar la situación, que se da con frecuencia, haría falta emprender una acción educativa muy intensa en una gran parte de los funcionarios de la administración mexicana que todavía no aceptan la posibilidad, dentro del marco de la Constitución y las leyes, que sus actos sean juzgados por otros elementos como son los tribunales administrativos.

Existe cierta soberbia o vanidad en el funcionario público de que sus decisiones son infalibles e invulnerables, que jamás pueden equivocar el camino de la legalidad y menos penetrar en el de la arbitrariedad, o de la injusticia, empero todos sabemos que son numerosísimos los casos de amparos en la Sala Administrativa de nuestra Suprema Corte de Justicia (antes, desde luego, de la reforma de enero de 1988), así como en los Tribunales Colegiados de Circuito y los juzgados de Distrito, en que se sentencia y se resuelve la ilegalidad o arbitrariedad o injusticia en la que con frecuencia incurren las autoridades administrativas. Lo mismo se puede verificar en las cinco décadas de vida del Tribunal Fiscal de la Federación, en que un número, sumamente crecido de sentencias, han sido contrarias a la hacienda pública federal y esto no significa en ninguna forma, en ningún sentido, una enemistad personal de magistrados y funcionarios públicos.

Luego estamos convencidos que es necesaria una educación especial para los funcionarios públicos, evitando que sientan y traten al tribunal administrativo como un enemigo de su función.

Presente tenemos, a propósito de lo dicho, la experiencia personal que tuvimos en los primeros tres años de vida del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que empezó a funcionar en 1971.

Fueron numerosas las sentencias que se empezaron a dictar en contra de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, éste sede geográfica, jurídica y política de los poderes federales. Entonces constataron que no estaba acostumbrada la administración distrital y menos sus funcionarios públicos, a que fueran juzgados en cuanto a la legalidad de sus resoluciones en forma tan inmediata y pronta como se exige constitucionalmente. Sentimos en más de una ocasión por parte de algunos funcionarios públicos, que vieron al naciente tribunal como un enemigo de sus funciones administrativas. Desconocían precisamente el papel que corresponde no sólo a un tribunal administrativo como éste, sino el de cualquier tribunal impartidor de justicia.

Es cierto y lo sabemos a los que nos ha tocado el honroso deber legal de impartir justicia administrativa, que es una función muy difícil e inclusive de tipo político el juzgar a la administración pública. Como bien lo advierte Danièle Loschak, en su rica y extensa monografía *Le Role Politique du juge administratif français*, "...la génesis inmediata de influencia política del juez administrativo, reside en el hecho que controlando la acción de la administración está necesariamente compelido a practicar un enjuiciamiento sobre los actos del Ejecutivo y al pronunciarse sobre estas cuestiones, su alcance político es innegable..."⁵ Claro que esta verdad aplicada a la justicia administrativa mexicana resulta casi irreal. No escapa a la misma perspicacia del autor que esa influencia depende de la medida de las relaciones de fuerzas que existan en un momento dado entre el Ejecutivo y el juez. El mismo Consejo de Estado en Francia, venerable y poderosísimo, prototipo de todos los tribunales administrativos en el mundo, bajo el techo de un gobierno todavía parlamentario, está sujeto a la siguiente severa realidad que apunta Loschak en la última página de su obra: "Pero el juez administrativo, en Francia, no está al abrigo de eventuales presiones gubernamentales y por este hecho tiende a acantonar su control a ciertos límites"⁶.

Aprendimos y enseñamos que la justicia administrativa no se da para los administrados ni para la administración, sino para quienes tengan de su parte la ley o la justicia, o sea como reza el viejo principio del derecho romano "dar a cada quien lo que le corresponda".

⁵ Loschak, Danièle, *Le role politique du juge administratif français*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972, pp. 14 y 15.

⁶ *Ibidem*, p. 324.

2. No debe perderse de vista que el papel que cumplen los tribunales administrativos también es el de coadyuvar en una gran forma al mejoramiento de la actividad administrativa si se toma en cuenta que gracias a las sentencias de estos tribunales, como ha sucedido especialmente con las del Consejo de Estado Francés y las de tribunales en otros países, y particularmente con las del Tribunal Fiscal de la Federación, que se convierten en fuente de inspiración y de consecuencia directa para el planteamiento de reformas legales que perfeccionan, que mejoran la función administrativa en general de la administración pública.

En este terreno resulta aún muy limitado el papel de los tribunales administrativos mexicanos. Sus sentencias son fuente de motivación para reformas legales, pero su jurisprudencia no llega a ser fuente de derecho administrativo como lo es la del Consejo de Estado francés, cantera del célebre derecho administrativo jurisprudencial de vanguardia.

3. Sentimos que el tribunal administrativo, contrariamente a lo que a fines del siglo pasado sostenía don Jacinto Pallares en su extraordinaria obra *El Poder Judicial*, es una institución necesaria, útil, con resultados como lo quiere la Constitución, de una justicia cabal y expedita, que no siempre se logra a través de otra gran institución de derecho procesal que es el juicio de amparo. Es inexacto, como también otro abanderado del juicio de amparo, don Ignacio Burgoa, sostiene que éste es bastante y suficiente, que a través de él se pueden atender todos los requerimientos de la justicia administrativa.

De nueva cuenta, la experiencia que adquirimos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nos apoya para afirmar que no tienen la razón tan distinguidos juristas.

Las situaciones conflictivas de legalidad o de arbitrariedad en que se encierran los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal, no llegan a tener por su poca cuantía la posibilidad de ser atendidos por abogados especialistas en amparo, ni tampoco en razón de su urgente solución, se pueden dar el lujo de cruzar la complicada red procesal con que se teje actualmente el juicio de amparo y esperar pacientemente después de varios años, la sentencia última, de dicha justicia de legalidad y constitucionalidad.

Nos consta por otra parte, la brevedad de tiempo y la efectividad práctica con que las sentencias del tribunal local juzgan este tipo de asuntos, de poca monta, cierto, pero de una gran trascendencia en la vida de los

ciudadanos y creemos, ya no como magistrados fundadores del tribunal local del Distrito Federal sino como litigantes en causa propia, que hace realidad cotidiana los postulados de la justicia constitucional, expedita y efectiva.

Desconocen los amparistas que los tribunales administrativos estructurados, como lo está el del Distrito Federal y ahora el del Estado de México, cuentan con instrumentos procesales que protegen ampliamente a los reclamantes de justicia no solamente en cuanto al fondo, por tratarse de tribunales de plena jurisdicción que implica entre otras cosas poder condenar a la administración pública, sino también porque están dotados de instituciones como la de la suspensión del acto reclamado e inclusive con efectos restitutorios, la de asesoría jurídica para el suplicante o demandante de justicia y todavía más, con la de la suplencia de la queja.

Luego los tribunales administrativos desarrollan una función complementaria justa de los trabajos de justicia, de los tribunales del Poder Judicial que cumplen sus funciones jurisdiccionales esencialmente a través del juicio de amparo. Les descargan de trabajo no de poca monta, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Está plenamente reconocido que el tipo de controversias de que conocen estos tribunales no necesitan agotar todos los escalones que implica la justicia federal en México. Ahora recordamos a ese gran jurista chiapaneco don Emilio Rabasa, que en su maravillosa obra *El artículo 14 Constitucional* llegó a afirmar que la justicia no es mejor entre más escalones tenga, pues bien los tribunales administrativos no constituyen un escalón más que se suma a los que contiene hoy la justicia federal vía juicio de amparo; por el contrario, es un punto de descanso para los reclamos de justicia que les basta y sobra con la intervención de estos órganos jurisdiccionales sin necesidad de agotar otras vías que sólo son rémora de una justicia cabal y pronta.

Fueron muchos los casos que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conocimos, en los cuales el ciudadano requiere de una justicia elemental pero pronta, sin tecnicismos procesales, sin las formalidades que utilizan los litigantes para envolver y subvertir la auténtica justicia, por ello sabemos que la justicia administrativa de este modesto escalón constituye un complemento y no un peldaño más en la justicia nacional. No es posible hacer esperar dos o tres años, para decirlo conservadoramente, a los ciudadanos que requieren por ejemplo, de una autorización o de un permiso para realizar actividades comerciales

o industriales, a través de esa justicia diferida de la que después no tenga el menor interés. Bien se sabe que una justicia diferida no puede tener el calificativo de justicia.

Sin ir más allá de lo que pueda ser un litigio de interés para abogados o para grandes comerciantes o industriales, a todos y cada uno de nosotros en nuestra vida doméstica nos han llegado a notificar resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en las que no encontramos una solución satisfactoria pronta y que preferimos aceptar la arbitrariedad o ilegalidad que paradójicamente resulta más cómoda que seguir un largo juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial. Precisamente esto ha sido la base más importante que justifica la vida práctica de los tribunales administrativos, en atender en forma inmediata las necesidades de estos requerimientos comunes que no pueden llegar al altar del juicio de amparo.

En suma, estimamos que la existencia de los tribunales administrativos, como el local del Distrito Federal o el Tribunal Fiscal de la Federación o los ya numerosos tribunales administrativos que se han ido creando en los estados de la República,⁷ no son órganos jurisdiccionales que entren en lid o competencia de autenticidad o calidad de justicia, con los tribunales del Poder Judicial, ni tampoco un escalón más que se suma a los de esa justicia federal, sino instancias en las que se procura una justicia pronta, expedita y cabal, como se dice ahora en el reciente reformado artículo 17 constitucional, con la simplificación máxima en el procedimiento, sin que éste se convierta en la clásica trampa procesal como sucede en otras áreas procesales, civiles, penales, etcétera, sino que por el contrario se logra para el ciudadano común, la satisfacción de sus pequeños intereses pero grandes a los ojos de la justicia.

V. REFORMA DE 1987, INEXPLICABLE, INCONGRUENTE Y ANACRÓNICA

Frente al papel, que subrayamos, cumplen o deben cumplir los tribunales administrativos, la reciente reforma procesal⁸ puesta en vigor el 15

⁷ Cuentan con tribunales administrativos: Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán. Véase Nava Negrete, Alfonso, *Legislación comparada de justicia administrativa*, edición del Tribunal Fiscal de la Federación, 1987.

⁸ Publicada en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1988.

de enero de 1988, destruye dicho papel, en forma por demás inexplicable, incongruente y anacrónica.

La reforma en cuestión se apoyó fundamentalmente en lo que ha sido columna vertebral de la reforma de la administración pública, iniciada desde los dos sexenios de gobierno anteriores, que es la desconcentración administrativa indebidamente identificada con otros términos: descentralización administrativa y, en una de las facetas de aquélla, la simplificación administrativa.

Desde el gobierno del presidente Echeverría se inició como tarea gubernamental la reforma administrativa, es decir, la reforma de la administración pública y precisamente una de sus grandes vertientes lo fue la desconcentración administrativa, fenómeno ya conocido bien y aplicado en Europa, particularmente en Francia, España e Inglaterra. Se entendió la desconcentración administrativa como la acción consistente en acercar los servicios prestados por la administración pública radicada geográficamente en el Distrito Federal, hacia los lugares más lejanos de la República y de esta manera no sólo lograr para los ciudadanos el suministro inmediato de ciertos servicios públicos o administrativos sino también reducirles su costo, evitando que tuvieran que trasladarse a la capital de la República para obtenerlos.

La misma política sobre desconcentración administrativa se siguió durante todo el gobierno del presidente López Portillo, avanzándose considerablemente respecto de múltiples actividades y servicios, no sólo de la administración central, secretarías de Estado, departamentos de Estado, etcétera, sino también de la misma administración pública paraestatal, que como es sabido ahora se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito y por numerosos fideicomisos públicos.

Estos organismos paraestatales empezaron a desconcentrar importantes actividades o servicios, estableciendo en casi todos

los estados de la República delegaciones, agencias, sucursales, etcétera, a través de los cuales se cumplía el fin de la desconcentración administrativa.

Sin ser propiamente una tarea gubernamental, como sucedió en los dos gobiernos señalados, en el presente gobierno federal la desconcentración ha seguido siendo una preocupación importante aplicándose a servicios públicos de las dos administraciones, la centralizada y la paraestatal.

Lo novedoso de la desconcentración es que se ha aplicado también al área de la justicia federal, cuando inicialmente se había concebido sólo para la administración pública. Aunque en el presente gobierno se ha preferido hablar de la regionalización de la justicia.

Pues bien, aplicando en forma estricta la idea de la desconcentración administrativa, se han ido creando numerosos juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito en todo el territorio nacional para que la justicia federal se localice en forma inmediata a los domicilios de todos los ciudadanos de la república. En este sentido se ha implementado la nueva reforma, apoyada en dos principios: regionalización de la justicia y simplificación de los procedimientos, que han afectado, a juicio nuestro, en forma negativa a la justicia fiscal federal, que durante cincuenta años se ha venido prestando con eficacia y *expeditez*, por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por principio la reforma, en lo más profundo de su cambio en aras de la regionalización de la justicia, suprime el recurso de revisión, o sea, la segunda instancia procesal de los juicios de nulidad, para que ya no sea la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación sino los Tribunales Colegiados de Circuito quienes conozcan de dicho recurso. De esta manera se piensa que se desconcentra o regionaliza la justicia fiscal federal porque de ella conocerán los ya desconcentrados Tribunales Colegiados de Circuito y no así la citada Sala Superior, en la que se concentraban todos los asuntos de que conocen en primera instancia las distintas salas regionales que dependen y forman parte de dicho tribunal, ubicadas regionalmente como su nombre lo indica, abarcando la jurisdicción de dos o más estados de la República.

Antes de la reforma, contra las sentencias de las salas regionales si eran adversas a los particulares o a los actores en el juicio de nulidad se tenía a disposición el juicio de amparo que podía comprender dos instancias procesales; si eran contrarias a las autoridades o demandadas, éstas tenían expedito el camino de la revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Ahora, después de la reforma, esa revisión segunda instancia del juicio de nulidad se lleva a cabo, como se ha expresado, ante los tribunales colegiados de circuito.

Deriva del cambio que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de una sola instancia procesal, pues la revisión ante los tribunales colegiados ya no es segunda del citado juicio. Los asuntos que por sus características especiales, según artículo 239 bis del Código Fis-

cal de la Federación, pueden ser del conocimiento de la Sala Superior, es también como órgano éste de primera y única instancia procesal.

Es inexplicable a todas luces esa reforma, pues no mejora la justicia fiscal existente hasta antes de su implantación, además es incongruente consigo misma, o sea con el ideal de desconcentración o regionalización y, finalmente, es anacrónica, pues tras de implicar un pleno desconocimiento del papel propio que juegan los tribunales administrativos en todo el sistema nacional de justicia, significa un retroceso en el avance de la justicia administrativa, que ahora más que nunca reclama su modernización.

a) En primer término con la llamada “regionalización integral de la justicia”, expresión utilizada en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, no se mejoró la justicia fiscal federal vigente hasta 1987, simplemente lo que se hizo fue acatar un mandato político de gobierno de regionalizar la justicia llevándolo a extremos negativos. No está demostrado que todo proceso de regionalización o desconcentración de la actividad pública por sí sola tenga resultados positivos.

En los países en que se ha seguido ese proceso, y en México mismo, no se ha aplicado a todas las actividades y servicios del Estado y cuando se ha hecho es respecto de aquéllos cuya naturaleza lo permite y la factibilidad positiva de los mismos está asegurada. La desconcentración o la regionalización de un servicio o de una actividad pública, tampoco necesariamente debe ser “integral” para que por esto se garanticen resultados óptimos. Son muchos los servicios públicos y administrativos federales actualmente regionalizados, que sin estarlo en forma integral han probado ampliamente su exitosa desconcentración. Luego graduar la regionalización —sin llegar al punto extremo de lo integral— no es una regionalización imperfecta, incompleta, defectuosa, que obstruya una buena administración es en todo caso el grado que se requiere para la buena desconcentración de un servicio o porque es el único que admite la índole del mismo.

Está claro que regionalizar un servicio público como es el de la justicia fiscal federal es aconsejable, positivo y necesario, y así se hizo en la reforma legal de 1978, creando las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, constituyéndose en la primera instancia del juicio de nulidad fiscal federal. Pero la reforma legal de 1987 ha llevado esta regionalización al extremo creyendo que haciéndola integral mejoraba la justicia administrativa existente y, más grave aún, creyendo que en rea-

lidad se lograba con el cambio una auténtica justicia regionalizada integralmente.

Hasta el momento de la reforma, diciembre de 1987, la justicia administrativa impartida por el Tribunal Fiscal de la Federación estaba cumpliendo cabalmente con los requisitos que exige para toda justicia el mandato constitucional del artículo 17, es decir, justicia expedita, completa e imparcial. Siempre estuvo pendiente el Tribunal de ajustarse a tales principios, no podía hacer más, ni era necesario. En varias ocasiones los magistrados del Tribunal plantearon al secretario de Hacienda y Crédito Público, de limitar a lo estrictamente justo, por la verdadera importancia y trascendencia de los asuntos, la interposición del recurso de revisión ante la Sala Superior para evitar el rezago en ésta.

Suprimir el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal sólo benefició a las autoridades, que eran las únicas que podían interponerlo y si su resolución les era desfavorable tenían otro recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Sala Administrativa). Con la reforma, ellas y no los particulares se ahorraron un recurso, pues ahora sólo tienen el recurso ante los Tribunales Colegiados de Circuito.⁹ Aminoró así el trabajo para los abogados de las autoridades, pero no el tiempo para impartir justicia.

Suprimir el recurso de revisión ante la Sala Superior se utilizó, por la reforma de 1987, como una forma de simplificar y agilizar la justicia fiscal federal, pues según ella se suprimía un escalón. Sí, efectivamente se suprime un escalón de la justicia, pero un escalón que si era el culpable de retardar la justicia, era por el abuso que de él hacían las propias autoridades. Si algún rezago se produjo en la Sala Superior fue por el abuso burocrático con que se ejerció ese recurso. La reforma borró toda huella de culpa de las autoridades.

Suprimir el recurso de revisión y por ende un escalón procesal en la justicia e instaurar el recurso de revisión en contra de las sentencias de las salas regionales del Tribunal, ante los tribunales colegiados de circuito, sólo para las autoridades, no es definitivamente un camino; primero, para agilizar lo que ya era ágil y, segundo, porque en su lugar concentró

⁹ Que vino a sustituir al que interponían ante la Sala Superior, pero además se suprimió la revisión ante la Sala Administrativa de la Suprema Corte, pues éste supremo cuerpo de justicia perdió todo el control de legalidad de los actos de las autoridades a favor de los Tribunales Colegiados.

en los tribunales judiciales citados un volumen extraordinario de asuntos en revisión, que son miles al año, que sumados a los que tales tribunales heredaron de las Salas de la Suprema Corte, también muy numerosos, forman ahora, gracias a la reforma, un cuello de botella colosal.

En suma, la reforma de 1987 no agilizó, simplificándola, la justicia fiscal federal existente, porque no hacía falta y porque al contrario, la complicó de tal forma que aseguró para lo futuro que no sea expedita.

b) Tampoco logra la reforma una auténtica regionalización de la justicia. Los demandantes de justicia no pueden acudir directa y personalmente ante los tribunales, sino a través de sus representantes legales, que de ordinario litigan desde los despachos de abogados de la ciudad de México. Esta situación prevalecía antes de la reforma y no se quejaban los particulares de ella, reclamando por ejemplo la regionalización integral de la justicia porque para ellos ya existía.

Contra las sentencias de las Salas Regionales, adversas a los particulares, éstos tenían y siguen teniendo el recurso del juicio de amparo ante los tribunales colegiados de circuito, ya desconcentrados. La reforma no cambió nada al respecto. Cierto es que si dichas sentencias eran desfavorables a las autoridades, éstas podían acudir al recurso suprimido y que esto implicaba concentrar la decisión final del juicio de nulidad en la Sala Superior, con sede en la ciudad de México.

Pero esa concentración si algún daño causaba a la justicia, que la Constitución exige en el artículo 17, especialmente en su expeditéz, se debía no a la falta de regionalización integral de la justicia, sino al abuso que del recurso suprimido hacían las autoridades. Si la resolución del recurso suprimido era contraria a los intereses de los particulares, éstos tenían para combatirla el juicio de amparo, ante los tribunales con sede en la ciudad de México. Pero esta concentración no causaba a los particulares daño alguno, pues los amparos en contra de aquellas resoluciones dictadas en revisión siempre fueron muy pocos.

En fin, la reforma con su regionalización integral de la justicia en nada benefició a los particulares, pues la regionalización ya existente era suficiente. La regionalización integral, si existió, sólo reportará beneficios a las autoridades.

Olvidaron los reformadores de 1987 que los tribunales administrativos y su justicia fueron creados para defensa de los particulares, no de las autoridades.

VI. ESPECIALIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Dentro de esta reforma cuenta mucho no perder de vista que el conocimiento de la revisión fiscal por los magistrados de los tribunales colegiados, rompe con el viejo principio o regla de oro cuando se piensa en los tribunales administrativos, que consiste en que los magistrados de estos tribunales deben ser personas con una larga experiencia y especialización en asuntos de lo contencioso-administrativo, y como se sabe los señores magistrados de los tribunales colegiados carecen en su gran mayoría de dicha experiencia o especialización, lo que significa que en aras de una política de desconcentración y simplificación administrativas se sacrifica la calidad de una justicia con magistrados improvisados en dicho campo.

Comentando la Iniciativa de reformas, después vigente, Alfonso Cortina Gutiérrez, uno de los autores de la Ley de 36, afirma:

Si los cuatro Colegiados Administrativos del Distrito Federal, en mi opinión, no se han caracterizado por un conocimiento profundo de la materia tributaria, es fácil prever, si la Iniciativa se aprueba, un desconocimiento aún mayor de los Tribunales de Circuito de Puebla, Torreón, Hermosillo, Oaxaca y Campeche, no especializados en la técnica jurídica fiscal, ni en el procedimiento tributario, porque tienen una competencia general en los amplios campos del derecho penal, civil, administrativo y laboral.¹⁰

Así que por volumen de trabajo y por carencia de una especialidad, la reforma atropella la justicia fiscal federal y desmorona una institución que venía trabajando bien desde hace cincuenta años, que es el Tribunal Fiscal de la Federación, para apoyar una política sexenal y no un sistema de justicia hincado en una tradición impuesta por dicho órgano jurisdiccional.

VII. EPITAFIO

Deploramos en todo la reforma procesal, porque nunca se consultó oportunamente a los magistrados integrantes del Tribunal Fiscal de la

¹⁰ Cortina Gutiérrez, Alfonso, "Exégesis de la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga preceptos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segunda época, año IX, núm. 96, diciembre de 1987, p. 609.

Federación, ni de su primera instancia ni a los componentes de la Sala Superior sobre la conveniencia práctica de dicha reforma, pero sobre todo que ella tuviera el significado que impulsa o que debiera impulsar a toda reforma legal: de mejorar la justicia o el servicio, que en el caso nos parece más una decisión política temporal que una solución de fondo para componer la justicia fiscal federal, en México.

Simplificar en un escalón la justicia del Tribunal Fiscal de la Federación en ninguna forma pudo haber garantizado mejor justicia; en cambio, fue una operación de pésima cirugía procesal que implantó un injerto que rompió con un buen sistema de justicia probado.

VIII. NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL

Reivindicar primero, avanzar después, en una nueva y moderna justicia administrativa federal sólo es posible con la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, o sea, crear un tribunal que conozca de toda la materia contenciosa administrativa.

En 1936, el Tribunal Fiscal de la Federación sólo se previó para conocer de lo contencioso fiscal, casi de todo. Sucesivos ordenamientos y reformas legales aumentaron su competencia y paulatinamente se le agregaron asuntos típicamente contencioso administrativos: obras públicas, multas administrativas, pensiones civiles y militares, etcétera. La tendencia ha sido siempre clara, enriquecer al tribunal, hasta transformarlo en aquel tribunal de amplísima competencia.

Más o menos en el lapso de tres décadas la idea de transformación ha cobrado vida en varios anteproyectos de ley, pero sin que alguno hubiera obtenido el privilegio de ser acogido por una gran decisión política como lo fue la de 36. Se ha insistido en el propósito, en varios foros, académicos y políticos. Éste es, a nuestro juicio, el único camino a seguir y en forma inaplazable, para mejorar auténticamente la justicia administrativa.

Observemos ahora un fenómeno curioso. Siempre o casi siempre los estados siguen o imitan lo que se fabrica legislativamente en el Distrito Federal, pero ahora en el terreno de la justicia administrativa se ha rezagado la metrópoli de los poderes federales. Paradójicamente es la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, de 1987, el modelo a seguir por el legislador federal, y así lo han tomado otros legisladores loca-

les de Guerrero y Yucatán por ejemplo. La misma Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, otrora la más avanzada, tiene mucho que aprender de esa ley mexiquense. En mayor grado tendrá que hacerlo, la ley del tribunal fiscal, en otros tiempos el único modelo a seguir.

Sacar a la justicia administrativa del embrollo en que la metió y la tiene la reforma legal de 1987 impone otra gran decisión política que sin desterrar de aquélla la acción del juicio de amparo, le dé una nueva estructura que la modernice. Un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo que conozca de todas las controversias a que den origen los actos administrativos de la administración, con algunas excepciones, culminará la modernización de la justicia administrativa federal.

El nuevo tribunal necesariamente debe ser de plena jurisdicción, para que sus sentencias no se queden en la frontera de la simple anulación, pues la naturaleza de los asuntos administrativos obligarán por razones de justicia efectiva a dictar sentencias de condena. No basta la anulación del acto ilegal, hace falta conminar a la autoridad administrativa a que expida permisos, licencias, autorizaciones, a que se abstenga de realizar ciertas acciones, etcétera.

El procedimiento en el nuevo tribunal debe estar desnudo de formalidades que entorpezcan la defensa de la ley y la justicia, que ayuden a tejer a los litigantes trampas procesales y que sacrifiquen el tiempo de la justicia ágil y cabal. Además, el procedimiento debe estar dotado de la suspensión del acto reclamado, sin los obstáculos de garantías, fianzas y contrafianzas que la imposibiliten o dificulten para su otorgamiento, y de la suplencia de la queja.

Dos instancias deben integrar el nuevo juicio contencioso administrativo. La primera ante salas administrativas, con cabecera en cada estado y en el Distrito Federal, y la segunda ante salas de apelación, separadas por especialización de asuntos. Las sentencias de las salas de apelación sólo serán revisables al través del juicio de amparo.

Los magistrados integrantes del tribunal, con importante grado de especialización, no serían menores de 35 años ni mayores de 70.

Por último, la autonomía del tribunal, garantizada por la Constitución, se fortalecería con la inamovilidad judicial que debilitaría toda influencia de políticas y políticos en la autoridad moral intachable que debe presidir los actos de un juzgador de la administración pública.