

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: DE LA PERIFERIA AL CENTRO

Prisciliano Diego GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ

Que todo el que se queje con Justicia tenga
un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo
defienda contra el arbitrio

J. Ma. MORELOS

SUMARIO: I. *Antecedentes generales*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Sistemas de lo contencioso administrativo*. IV. *Epílogo*. V. *Conclusiones*.

I. ANTECEDENTES GENERALES

En general, se puede decir que el derecho administrativo compendia una gran diversidad de instituciones jurídicas con características dinámicas; algunas complejas y oscuras; otras sencillas y claras, pero sin duda todas apasionantes y satisfactorias; ilustradoras de los fenómenos jurídicos que emanan de la relación autoridad-gobernado.

En este contexto, los órganos que examinan jurisdiccionalmente los actos administrativos surgen como formas esenciales para garantizar la conformación y vigencia del Estado de legalidad. Son capaces de alcanzar elevados fines; verbigracia: el mantenimiento de la tranquilidad, la seguridad, el orden público; en suma, la gobernabilidad. Para ello existen cauces formales, procedimientos que, sin detrimento de la eficacia jurídica, garantizan los derechos fundamentales del ciudadano.

La necesidad de una jurisdicción competente para dirimir controversias entre la administración y los administrados protegidos, estos aun respecto del mismo Estado, justificó el hecho de que, en nuestra época, mediante

decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987 se reformara el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de otorgar facultades, en su fracción V, en los siguientes términos: “La Constitución y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos... estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”.

Con tal fundamento, se instauró un sistema integral de justicia administrativa tendiente a fortalecer, como ya se dijo, al Estado de legalidad.

Doctrinalmente, el término justicia administrativa avizora dos conceptos principales: el objetivo y el subjetivo (algunos tratadistas también lo definen como “dualidad de carácter”). El primero de ellos asegura la conformidad de la acción administrativa con la ley; el segundo atiende la regulación legal del poder discrecional del Estado respecto de los administrados. Baste recordar, respecto del rubro subjetivo, que su abuso habitual dio origen a la institución llamada Consejo de Estado Francés.

En relación con lo anterior, podemos afirmar categóricamente que la instauración de tribunales especializados para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados no deriva solo del “normal” abuso de las autoridades que representan a la administración pública en lo que concierne a sus facultades discrecionales, sino también del desajuste legal de sus actos, tratándose de facultades regladas.

De este modo, la justicia administrativa viene a ser un correctivo necesario contra las exageraciones del poder discrecional; contra la aplicación incorrecta de la ley en la acción administrativa (valga la tautología). Necesaria corrección que materializan quienes poseen la potestad jurisdiccional de aplicar las leyes, de mediar equitativa y jurídicamente en las relaciones de naturaleza administrativa, entre los individuos y el Estado.

Como ya se citó, el 17 de marzo de 1987 se reformó por completo la estructura del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se incluyó en el nuevo precepto constitucional la forma en que deben organizarse los poderes de una entidad federativa, motivo por el cual se reubicó el antiguo texto del artículo 116 en mención al 46 del mismo ordenamiento legal.

En esencia, el nuevo texto contempló varios aspectos, entre otros: la estructura del poder público en las entidades federativas; la conformación del Poder Judicial de los estados; la representación de las legislaturas locales; la regulación de las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores; la apertura condicionada de convenios posibles entre la Federación y los estados para la ejecución de obras y la prestación de servicios cuando el desa-

rollo económico y social lo requiera, y la más importante para esta materia: la posibilidad de que los estados cuenten con tribunales de lo contencioso administrativo que resuelvan controversias entre la administración pública y los particulares.

En cumplimiento de esa reforma constitucional, diversas entidades federativas instauraron este tipo de tribunales; sin embargo, surgió una duda: la pertenencia. La reforma constitucional, si bien es cierto vino a corregir un vacío legal consistente en la posibilidad de instituir tribunales especializados en asuntos de naturaleza administrativa y fiscal, también generó otro inconveniente: ¿en qué espacio, dentro de los órganos del poder público, se debía ubicar a esta clase de tribunales?, ¿en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o en ambos?, o bien, ¿con autonomía propia, pero compartiendo la personalidad jurídica del Ejecutivo? A lo anterior debe sumarse un inconveniente más: la denominación.

Para algunas entidades federativas, como Hidalgo (1979 Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Hidalgo-1981 Tribunal Fiscal Administrativo), Sinaloa (1976 Tribunal Fiscal del Estado-1993 Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa), Estado de México (1958 Tribunal Fiscal del Estado-1986 Tribunal de lo Contencioso Administrativo), Sonora (1977) y el propio Distrito Federal (1971), las disposiciones de la reforma no fueron novedosas, ya que antes de ella ya contaban con un tribunal con las mencionadas características. Así, en estos últimos años, tanto administrativistas como congresistas, académicos, juristas, políticos, etcétera, en infinidad de interlocuciones se ocuparon de opinar en torno a tales disyuntivas, sin que hasta el día de hoy exista uniformidad de criterios.

En este orden de ideas, debe mencionarse que la definición no es sencilla; existen variadas circunstancias que la obstaculizan, entre otras, la lucha permanente del poder público por mantener el control total de sus decisiones; la cuestión presupuestal; las decisiones políticas; la insistencia de instaurar un sistema extraño o ajeno al nuestro (llámese francés, inglés, angloamericano, judicialista..., germánico, etcétera); condición esta carente de idoneidad, dadas las características peculiares de nuestro sistema de gobierno, el cual, a pesar de contener elementos de otros, con el transcurso del tiempo definió su propia esencia, su identidad.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En este aspecto resulta importante citar que los tribunales especializados en justicia fiscal y administrativa surgieron como consecuencia de la instauración por parte del Estado de la facultad económico-coactiva.

Antonio Carrillo Flores menciona en su libro *El proceso administrativo en la Constitución mexicana*:

El argumento histórico-político con que don Ignacio Vallarta fundó la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, primero como Presidente de la Corte Suprema y después en su célebre monografía de 1883, acerca de la compatibilidad entre los procedimientos económico-coactivos regulados en la Ley de 20 de enero de 1837 y la Constitución liberal dictada veinte años después: el Estado simplemente no podía existir si tuviera que seguir un juicio contra cada causante. El señor Vallarta en aquél estudio, después de explicar cómo se cobraban los tributos en la época colonial y de recordar que en ninguna parte del mundo el fisco tiene que acudir a los tribunales para recaudar los impuestos, estableció una analogía entre las diversas obligaciones que la Constitución de 1857 imponía a los mexicanos en su artículo 31. Así como, dijo el ilustre jalisciense, tratándose de la obligación de servir en el ejército para la defensa de las instituciones nunca se ha pensado, porque habría sido absurdo, que el gobierno tenga que seguir un juicio en contra de cada mexicano, sería igualmente contrario al interés nacional exigirlo para procurar el cumplimiento de la obligación de contribuir a los gastos públicos, fijada en el mismo texto constitucional y tan necesaria como la otra para la supervivencia del Estado. Eso sí, precisaba que la ley respetase el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales; pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior. He aquí las palabras de Vallarta: La máxima legal dice que “el fisco no pelea despojado” tiene cabal aplicación tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso el derecho que el fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía, como decían los jurisconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador... Practicado el embargo, si en él se hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva.

Al respecto, resulta importante ilustrar textualmente esa parte del artículo 31 de la Constitución de 1857: “Artículo 31. Es obligación de todo mexicano: ...II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...”.

En este tenor, como se ha vislumbrado, el carácter económico coactivo del poder público, con antecedentes notorios desde la época colonial, reim-

plantado como una forma de mantener al Estado después de consumada la independencia, dio pauta a la necesidad de instaurar tribunales que regularan los negocios de naturaleza administrativa.

En este orden, un primer antecedente se encuentra en la Constitución Federal de 1824, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año. En esa Constitución, la tradicional división de poderes, tal y como se enmarca en su artículo 9o., dispuso: “Artículo 9o. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo...”.

A su vez, los artículos 142 y 143 le concedían facultades a los tribunales de circuito y a los juzgados de distrito para conocer de determinados asuntos, además de los civiles, y a la Suprema Corte se le atribuían los demás negocios. Veamos el citado texto:

Sección Quinta. De los tribunales de circuito... 142. A estos tribunales corresponde conocer de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabandos, crímenes cometidos en alta mar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos, de las causas de los cónsules, y de las causas civiles cuyo valor pase de quinientos pesos, y en las cuales esté interesada la federación. Por una ley se designará el número de estos tribunales, sus respectivas jurisdicciones, el modo, forma y grado en que deberá ejercer sus atribuciones en éstos y en los demás negocios cuya inspección se atribuye a la Corte Suprema de Justicia. Sección Sexta. De los juzgados de distrito. 143. Los Estados Unidos Mexicanos se dividirán en cierto número de distritos, y en cada uno de éstos habrá un juzgado, servido por un juez letrado, en que se conocerá, sin apelación, de todas las causas civiles en que esté interesada la federación, y cuyo valor no exceda de quinientos pesos; y en primera instancia, de todos los casos en que deban conocer en segunda los tribunales de circuito.

En contexto similar, el 30 de diciembre de 1836 se decretaron las Bases y Leyes Constitucionales de la República (de naturaleza centralista, no federalista). A saber, en lo que aquí interesa, la base constitucional cuarta dispuso: “4o. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”.

A su vez, la base séptima estatuyó: “7o. El ejercicio del poder judicial residirá en una corte suprema de justicia, y en los tribunales y jueces que establecerá la ley constitucional: las cualidades de ellos, su número, radicación, responsabilidad y modo de elección, las prefijará dicha ley”.

En congruencia con lo anterior, de las siete leyes decretadas, en la quinta, artículo primero, se advierte: “Quinta. Del Poder Judicial de la República Mexicana... Artículo 1o. El poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia”.

Asimismo, en el artículo 12, fracción VI, estableció: “12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son: [...]. VI. Conocer de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa”.

Como se puede observar, en las Bases Constitucionales enunciadas se advierte además de la composición del supremo poder nacional, y el establecimiento de un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes del Estado pueda traspasar los límites de sus atribuciones, lo cual conduce a presumir la creación de una dependencia o institución reguladora de los actos de estos tres poderes.

Otro antecedente constitucional fue el proyecto de reforma de 1840, del 30 de junio de dicho año. Su artículo 116, fracciones V y X, asentaba lo siguiente:

De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia... Artículo 116. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: ...5a. Conocer también en todas instancias de las disputas que se promuevan, y se propongan en tela de juicio, sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo ó por su orden expresa... 10a. Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

A su vez, su artículo 157 regulaba que la hacienda pública organizaría el tribunal de revisión de cuentas y arreglaría la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo. En relación con esta ley, es menester transcribir el voto particular del diputado José Fernando Ramírez al proyecto de reforma de las leyes constitucionales. Respecto a nuestro tema, interesa lo siguiente:

Consejo de Gobierno. Expuse antes que en la presente Constitución parecía que no había otro objeto que llamara más fuertemente la atención del Congreso, que poner trabas al Ejecutivo. Una de ellas fue la creación del Consejo de Gobierno y la del Supremo Poder Conservador. Yo, siguiendo mis principios de observar un justo medio, ni estoy por la continuación del segundo, como lo he manifestado, ni por la del primero, por los fundamentos que paso a exponer... El Consejo es cuando menos un arbitrio con que el Ejecutivo puede demorar el despacho de los negocios aún más sencillos, siempre que quiera. Si

ese Consejo ha de convertirse en asesor y se le ha de consultar en todo asunto, además de que se demorará inútilmente el curso de los expedientes, hará casi innecesarios a los Secretarios del Despacho. Si solo se ha de consultar en asuntos muy graves, entonces hay otro medio más eficaz de acertar.

A la anterior ley le sucedieron los proyectos primero y segundo de la Constitución Política de la República mexicana (también de naturaleza centralista) del 25 de agosto de 1842 y 2 de noviembre de 1842, reiterándose a la Corte de Justicia la atribución de conocer los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la nación y de las demandas judiciales que un departamento intentara contra otro, o los particulares contra un departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso (artículo 112, fracciones IV y VI).

Por lo anterior, el 25 de mayo de 1853 surgieron la primera ley y su reglamento, y ordenaron la creación de tribunales administrativos. Ambos documentos se debieron a la pluma de don Teodosio Lares, quien con un criterio de justicia retenida instituía tribunales administrativos similares al Consejo de Estado francés. Esta ley provocó múltiples desacuerdos e, incluso, interposición de juicios por su inconstitucionalidad; su principal destructor en la Suprema Corte de la Nación fue don Ignacio L. Vallarta. Para darnos idea del contenido de la ley descrita, basta enunciar sus artículos 1o. y 3o., que disponían:

1o. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. Artículo 3o. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los estados y distritos, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Como puede advertirse, esta ley prohibió a los tribunales judiciales actuar sobre cuestiones de la administración, por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concedió al Consejo de Estado el carácter de tribunal administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio... basta enunciar el argumento que cita Lucero Espinosa, haciendo alusión al pensamiento de don Teodosio Lares: “Es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial”.

Las controversias que la mencionada legislación provocó fueron por la idea generalizada de una estricta división de funciones. No se podía aceptar que el Ejecutivo realizara una actividad de tipo jurisdiccional en ningún sentido. Lo anterior trascendió a la Constitución de 1857, la cual, en su artículo 97, concedió a los tribunales de la Federación del Poder Judicial el conocimiento y resolución de todo tipo de disputas. Se pronunciaron diferentes tesis para combatir la existencia de tribunales administrativos, por considerar que vulneraban el principio de división de poderes; entre ellas, resaltaron las de Vallarta y Pallares.

Por consecuencia, en clara interrupción de la vigencia de la llamada Ley Lares, la Constitución de 1857 devolvió al Poder Judicial su facultad para conocer asuntos de naturaleza administrativa, al establecer en su artículo 97, fracciones I y III, lo siguiente: “Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales... III. De aquellas en que la federación fuere parte”.

Este artículo vino a reformarse el 29 de mayo de 1884, para quedar de la siguiente manera, ahora como:

Artículo 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y territorio de la Baja California.

Dicha reforma introdujo el principio de jurisdicción concurrente por la competencia indistinta.

No pasa inadvertido que bajo el régimen del imperio de Maximiliano se expidió la Ley del 1o. de noviembre de 1865, que también establecía el Consejo de Estado, la cual atribuía, entre otras facultades, la de ser un tribunal contencioso administrativo.

Como puede inferirse, la justicia contenciosa administrativa ha sido competencia del Poder Judicial, excepto durante el periodo de vigencia de la ley de don Teodosio Lares. Este pensamiento encontró acomodo en la Constitución del 5 de febrero de 1917, hasta la reforma al artículo 104, fracción I, el 30 de diciembre de 1946.

El Ejecutivo de la Unión, dentro de su iniciativa, entre otros puntos, redactó lo siguiente:

Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República... En el mes de septiembre de 1937, el Ejecutivo federal sometió a la consideración del Congreso una iniciativa de reformas a la fracción I del artículo 104 constitucional con la mira de capacitar al legislador ordinario para organizar, a través del recurso de súplica, la defensa de la Federación en los juicios que a ella interesen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que los tribunales federales inferiores o los de la jurisdicción administrativa hubiesen dictado sentencias adversas a dichos intereses.

La anterior iniciativa, que fue aprobada por el Congreso, en lo que aquí interesa, se transcribe de la siguiente manera:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer.

I. 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 ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Instaurándose así el recurso de revisión ante la Suprema Corte, contra las sentencias de segunda instancia o de tribunales administrativos autónomos. En ese contexto, cabe enunciar una posterior reforma, la del 25 de octubre de 1967, mediante la cual se aprobó la institución de tribunales contencioso-administrativos dotados de plena autonomía, preservándose la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra resoluciones definitivas emitidas por los tribunales de lo contencioso-administrativo. Es menester citar que la facultad anterior se amplió el 8 de octubre de 1974, al regularse la institución de tribunales contencioso-administrativos en los territorios. En este tenor, el 10 de agosto de 1987 se adicionó, en el artículo 73 constitucional, la fracción XXIX-H, en cuyo texto se facultó al Congreso para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía, que tuvieran competencia para dirimir las controversias surgidas entre la administración pública federal o el Distrito Federal y los particulares. Cabe mencionar que esta reforma tuvo congruencia con la del artículo 116 constitucional, del 17 de marzo del mismo año, en la que se tomó el texto del párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 para insertarlo en la fracción IV (en la actualidad V) del propio artículo 116. Se otorgó, con ello, base constitucional para establecer tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía, en las entidades federativas.

Con independencia de las reformas constitucionales, en relación con la instauración de tribunales especializados en materia contenciosa administrativa, se deben referir otros antecedentes, que no surgieron como consecuencia de alguna reforma constitucional, sino que resultaron de una ley federal. En este rubro se creó la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, por la Ley para la Recaudación de los Impuestos; establecidos éstos en la Ley de Ingresos vigente, sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, del 21 de febrero de 1924, la cual subsistió en la Ley del Impuesto sobre la Renta del 18 de marzo de 1925.

Otro órgano de carácter jurisdiccional fue el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales del 8 de abril de 1924; con fundamento en ella, a petición de parte, se revisaba la legalidad de las resoluciones que imponían multas.

Otro antecedente, no menos importante para el contencioso administrativo, está en la Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927, la cual en su capítulo V establecía un juicio de oposición, que se promovía ante los juzgados de distrito, y que debía agotarse de manera previa a la interposición del juicio de amparo. Fue hasta el 27 de agosto de 1936 cuando se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación como organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Con su creación se suprimieron el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta.

En principio, se discutió la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, y posteriormente ya no se polemizó en este aspecto, toda vez que si bien la Constitución de 1917 en el texto original del artículo 104 no previó la existencia de tribunales administrativos, se le hicieron dos reformas y adiciones, las cuales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los días 30 de diciembre de 1946 y 25 de octubre de 1967. Así, se dio al nuevo tribunal, indiscutible sustento constitucional. Del mismo modo, con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, que adiciona la fracción XXIX-H de artículo 73 constitucional, a fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión:

...para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se suscitaren entre la administración Pública Federal o la del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Este precepto se reformó nuevamente el 25 de octubre de 1993, cuando se publicó la “Reforma Política de carácter local”. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo que dirimieran las controversias entre los particulares y la administración pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme a lo previsto en el artículo 122 base primera, fracción V, inciso n, de la Carta Constitutiva de Derechos.

A nivel local, la base constitucional se estableció con la reforma al artículo 116 de la Constitución federal, en su fracción IV (ahora V).

III. SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En su artículo titulado “Explicación histórica del derecho administrativo”, Libardo Rodríguez Rodríguez sostiene que solo puede haber derecho administrativo en un Estado cuando existe un conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas, obligatorias para las autoridades, que conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, diferente a las tradicionales, como el derecho civil, el penal, el comercial, el laboral, etcétera. Afirma también que existen países que reconocen claramente la existencia de un derecho administrativo como el “conjunto sistemático y ordenado de normas especiales que regulan la administración del Estado, diferentes de las que rigen para los particulares”, y países que no reconocen la existencia de ese derecho, por tener como principio la aplicación del mismo régimen jurídico a la actividad, tanto de los particulares como de la administración. Así, partiendo de la idea básica de un solo régimen jurídico para la administración y los particulares o de un régimen jurídico diferente para cada uno de esos sujetos, el exconsejero de Estado de Francia, Guy Braibant, en su obra *La jurisdicción administrativa en derecho comparado*, clasifica a los países en: los que aplican un sistema monista, y los que aplican el sistema dualista. Dicha clasificación, por una parte, está basada más en la existencia o no de una jurisdicción única, que en un régimen especial de fondo; por otra, en que los dos sistemas presentan importantes elementos que la desfiguran.

En relación con ello, Guy Braibant afirma que

...la existencia del derecho administrativo en un país determinado no está necesariamente ligada a la existencia de una jurisdicción administrativa es-

pecial, pues muchos de los países que adoptan la concepción de un derecho administrativo especial, lo aplican dentro de la concepción de una unidad de jurisdicción que implica la existencia de una organización judicial única, ya sea con la existencia de jueces especializados a su interior, o sin esa existencia.

Bajo esa tesis, se ubican dentro del sistema dualista, no solo desde el punto de vista de la existencia de un derecho especial, sino también de un jurisdicción especial administrativa, los siguientes países (sin que se trate de una enumeración taxativa): Suecia, Finlandia, Austria, Portugal, Alemania, Italia, Grecia, Colombia, Egipto, etcétera. Además, a los países citados deben agregarse todos aquellos que si bien tienen una organización monista, es decir, unidad de jurisdicción, han creado salas jurisdiccionales especializadas dentro de las cortes especializadas para resolver controversias entre las cuales la administración es parte, lo cual implica, en mayor o menor medida, el reconocimiento del concepto de derecho administrativo como régimen jurídico especial para la administración pública. El mencionado autor, dentro de ellos cita a: China, diversos países de África, Hungría, España, Suiza, Venezuela, México, Indonesia y Polonia.

De lo anterior puede concluirse que la defensa de los particulares frente a la administración puede realizarse de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, entre los que destacan los sistemas de justicia administrativa: francés o continental europeo, angloamericano o judicial y el alemán o mixto, cuyas principales características se explican a continuación:

El sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública. En cambio, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial; de ahí que a este sistema también se le denomine “sistema judicialista”. Por su parte, en el sistema alemán, los tribunales administrativos no se ubican en ninguno de los tres poderes del Estado.

1. *Sistema francés*

El contencioso administrativo francés nació de la interpretación del principio de la división de poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial solo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en controversias *vs.* la administración, ya que si los asuntos de

esta quedarán sometidos a los tribunales judiciales habría subordinación de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés, que en principio instruyó los expedientes de los conflictos entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de justicia retenida. Posteriormente, en 1848, se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada; todo ello en el ámbito de la administración.

De este modo entendemos que son tres los principios básicos que rigen al sistema francés de jurisdicción administrativa:

1. El principio de legalidad de la administración pública;
2. El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales;
3. El principio de independencia de los órganos de las jurisdicciones administrativa respecto de las autoridades de la administración activa.

Ahora bien, la jurisdicción administrativa francesa se conforma de la siguiente manera:

- a) El órgano máximo es el Consejo de Estado;
- b) En un sitio intermedio entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos de primera instancia se ubican las cortes administrativas de apelación, de reciente creación, y que heredaron un amplio sector de la competencia que anteriormente pertenecía al Consejo de Estado;
- c) En la parte más baja están los tribunales administrativos de primera instancia, creados en 1953 en sustitución de los antiguos consejos de prefectura;
- d) También existen algunos tribunales administrativos especiales, como es el caso de la Corte de Cuentas.

Funcionamiento del Consejo de Estado

Al Consejo de Estado se le han conferido dos funciones básicas que podrían parecer contradictorias:

- a) Es un órgano asesor y consultivo de la administración activa, participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo.

El Consejo de Estado redacta los proyectos de ley que solicita el presidente de la República. Puede darse el caso de que un grupo de consejeros de Estado sean comisionados en calidad de asesores del gobierno en la elaboración de algún proyecto de ordenanza o reglamento para la administración activa previa petición de los titulares de los ministerios y con la autorización del vicepresidente del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado puede, motu proprio, indicar a los órganos competentes las reformas de tipo legal, reglamentario o administrativo que considere afines al interés general.

En ejercicio de la función consultiva, el Consejo de Estado puede examinar la uniformidad necesaria entre los textos legales y reglamentarios, previa invitación del presidente de la República o de uno de sus ministros.

También revisa los proyectos legislativos que con anterioridad han sido elaborados en los ministerios con la facultad de proponer las enmiendas que considere oportunas.

Finalmente, por lo que respecta a esta función de asesoría, el Consejo de Estado emite su opinión acerca de los asuntos sometidos a su consideración por las autoridades de la administración activa.

- b) La segunda función es jurisdiccional: el Consejo de Estado es el supremo tribunal administrativo en Francia, y conforma, junto con las cortes administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica.

Ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimiento:

I. Contencioso de anulación u objetivo, que se dirige a controlar la legalidad de los actos de la administración, tutela el cumplimiento de las normas jurídicas en los mismos actos de la administración, lo que se realiza por medio de dos herramientas jurídicas: a) el recurso por exceso de poder, encaminado a anular actos o resoluciones viciados de ilegalidad, en los supuestos de incompetencia, vulneración de las formalidades del procedimiento y violaciones sustanciales. En estos casos las sentencias del Consejo son *erga omnes*, y b) el recurso de desvío de poder, por medio del cual se revisa una resolución generada por la autoridad en uso de sus facultades discrecionales emitida con intención ilegítima.

II. Contencioso de plena jurisdicción, que persigue la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados. Aquí el juez puede confirmar, anular o modificar el acto impugnado; las materias que regula son:

1) contratos administrativos; 2) responsabilidad de la administración y la de sus funcionarios, y 3) litigios de naturaleza pecuniaria.

La diferencia entre el contencioso administrativo de anulación y el de plena jurisdicción consiste en que en el primero el juez se limita a declarar la nulidad del acto, y en el segundo surte a las pretensiones del demandante y adopta las medidas necesarias.

III. Contencioso de interpretación, que comprende el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales, en el que se invita a las partes a dirigirse a un juez administrativo para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa como acto prejudicial, y el recurso directo de interpretación, en el cual se solicita directamente a un juez administrativo la interpretación de un acto o de una resolución, ambos administrativos.

IV. Contencioso de represión, para aplicar sanciones a los particulares que no adaptan su conducta a las reglas del derecho administrativo.

2. *Sistema angloamericano*

Otra interpretación de la división de poderes atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que se deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe realizarse precisamente por este poder; de lo contrario habría duplicidad.

El sistema judicialista tuvo y tiene vigencia preponderantemente en los ordenamientos de la familia del *common law*; en su origen y en su base subyace el principio de que los conflictos entre la administración pública y los administrados se conozcan y resuelvan por los tribunales ordinarios en los mismos términos que aquellos que se suscitan exclusivamente entre particulares. En este esquema no existe propiamente un derecho administrativo.

El principio mencionado tuvo vigencia absoluta durante la etapa del Estado liberal clásico, pero cedió en la medida en que creció la intervención de la administración pública en actividades económicas y de seguridad social, básicamente.

Al concluir la Primera Guerra Mundial el sistema judicialista se volvió prácticamente insuficiente. Surgieron verdaderos tribunales especializados que tenían por objeto dirimir controversias administrativas (denominados así para diferenciarlos de los tribunales ordinarios o *courts*); su proliferación hizo necesario que el Parlamento británico aprobara y expidiera en 1958 la llamada *Tribunals and Inquires Act*, la cual creó un consejo con la función específica de controlar la constitución y el funcionamiento de los tribunales administrativos.

En los Estados Unidos de Norteamérica aconteció un fenómeno similar al de Inglaterra: se adoptaron, para efectos de control, las dos siguientes soluciones, que anota con toda precisión el maestro Fix-Zamudio: *a*) expedición de la Federal Administrative Procedure Act en 1946, que contiene no solo las reglas del procedimiento interno ante la administración activa, sino también disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos (tribunals), y *b*) la Suprema Corte Federal estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial, que consideró obligatoriamente aplicables a las funciones de los propios tribunales administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal en el aspecto relativo al debido proceso legal.

Modalidades en el sistema judicialista

Dentro del sistema judicialista se encuentran dos modalidades, según se encomiende el conocimiento y resolución de controversias administrativas a tribunales judiciales ordinarios en general o a órganos judiciales especializados.

La primera se halla representada por el sistema judicialista tradicional inglés, en el que la resolución de los conflictos de índole administrativa queda en manos del Poder Judicial, de la misma manera que las controversias entre particulares, mientras que la segunda se expone por el sistema judicialista español, en el que los conflictos administrativos se sujetan al conocimiento de órganos judiciales cuya competencia es especializada; estos se encuentran organizados jerárquicamente, de tal manera que sus decisiones finales no son revisadas por los juzgadores civiles. De este modo, la jurisdicción administrativa, aunque forma parte del Poder Judicial, se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil.

3. *Sistema alemán*

A las dos corrientes de pensamiento anteriores habrá que agregar un tercer modelo, el cual tiene sus orígenes en la República Federal de Alemania y en Austria. En este sistema existen tribunales administrativos especializados que funcionan con independencia tanto de los órganos administrativos como de la jurisdicción ordinaria; esto es, sin subordinarse al Poder Judicial ni al Ejecutivo.

Este tipo de tribunales administrativos autónomos que elude la vinculación orgánica de la justicia administrativa con otra juzga con entera inde-

pendencia a la administración pública y goza de prerrogativas propias del Poder Judicial ordinario.

Lo anterior se da si se toma en cuenta que el derecho administrativo alemán nació alejado del derecho administrativo francés, toda vez que este último tuvo su origen en una revolución, mientras que el alemán se originó por la transformación que sufrió cada uno de sus territorios, desarrollo que no se verificó al mismo tiempo y en ninguno de ellos. El nuevo derecho establecido llegó a derogar radicalmente al antiguo. El derecho germánico de la Edad Media no hizo diferencia entre el derecho público y el derecho privado, ya que sus facultades emanaban de un imperativo de igual naturaleza. El momento más importante de este desarrollo lo encontramos en la creación de tribunales contencioso administrativos en 1853; una jurisdicción independiente de las autoridades gubernativas, encargada de juzgar si estas en su actuación lesionaban derechos de particulares.

Este derecho especial para la administración surgió con el establecimiento del Estado de derecho burgués. El creador y autor clásico del moderno método jurídico administrativo en Alemania es Otto Mayer.

Actualmente, con la consolidación de la Comunidad Europea, el derecho comunitario se impone al francés. Por tal motivo, se está en presencia de un nuevo derecho administrativo en formación, común a todos los Estados miembros de la Unión Europea. El modelo de derecho administrativo en la UE es el alemán.

Para mayor comprensión de este sistema, es conveniente explicar el funcionamiento de los tribunales administrativos en Alemania, de la siguiente manera:

A. Sistema alemán de tribunales

Una de las características del sistema de tribunales alemán es su complejidad, debido, fundamentalmente, a los pilares que sostienen dicha estructura: los principios de descentralización y de especialización, los cuales surgen en consecuencia con la organización federal de Alemania y del desarrollo histórico de su derecho (en el que ocupa un lugar preferente la codificación). Así, el sistema actual representa un compromiso entre el mantenimiento de la independencia de los *Länder* (Estados federados) en materias legales y de tribunales, y el deseo de unidad jurídica. En este sentido, la reunificación alemana supuso una significativa reestructuración del sistema de tribunales en la antigua República democrática, con el objetivo de introducir el esquema de la República Federal en los nuevos *Länder*. El Tratado

de Unificación alemán estableció la incorporación de los tribunales y jueces existentes al modelo federal, proceso que aún continúa.

B. *Especialización*

En mayor medida de lo que sucede en Francia o en el Reino Unido, los tribunales alemanes están configurados con alto grado de especialización, en relación con distintos sectores del derecho. Por ello se han establecido cinco tipos con su propia y específica jurisdicción. Ya en su Constitución (artículo 95) se establece esta división del sistema. Dichos tipos son:

- | | |
|--------------------------------|---|
| a) <i>Ordentliche Gerichte</i> | (tribunales de jurisdicción ordinaria
—civil y penal—) |
| b) <i>Verwaltungsgerichte</i> | (tribunales administrativos) |
| c) <i>Arbeitsgerichte</i> | (tribunales laborales) |
| d) <i>Sozialgerichte</i> | (tribunales sociales) |
| e) <i>Finanzgerichte</i> | (tribunales tributarios o financieros) |

Tribunales administrativos (*Verwaltungsgerichte*)

Se ocupan de asuntos relacionados con el derecho público, pero no entran ni en cuestiones puramente constitucionales ni en materias tributarias o de derecho social, de las que tratan otras materias especiales.

Los tribunales administrativos fueron introducidos por primera vez en algunos de los Estados federados a finales del siglo XIX, junto con otras reformas propuestas por la administración de justicia. Su introducción completa en toda Alemania, y con un abanico de competencias mucho más amplio, fue alcanzada únicamente con la promulgación de la Ley Fundamental de Bonn en 1949.

Los tribunales administrativos se ocupan del área del derecho concerniente a los conflictos entre las instancias públicas y los individuos (esto incluye a las personas físicas y jurídicas) como consecuencia del funcionamiento de la administración. Están regulados por la Ley de Tribunales Administrativos (*Verwaltungsgerichtsordnung*). Todo conflicto que surja de una decisión administrativa y afecte los derechos de una persona puede ser tratado en ellos.

Los *Verwaltungsgerichte* cubren áreas públicas, tales como policía, aguas, regulación escolar, carreteras, licencias, servicio civil, etcétera. Los tribuna-

les pueden considerar elementos constitucionales en un caso, a no ser que un asunto de validez constitucional de una ley esté a punto de decidirse.

Antes de llegar a estos tribunales se ha de emprender un procedimiento administrativo preliminar de objeción (*Widerspruchsverfahren*) en que el demandante expone su queja a un comité (*Beschwerdeausschuß*), y la instancia pública puede revisar y quizá corregir su acción. Esto pretende evitar procesos judiciales y arreglar los asuntos en un nivel más informal. Si la instancia pública se mantiene en su posición originaria, el demandante dispone de un mes para iniciar acciones judiciales.

Los tribunales administrativos operan en tres niveles. Primera instancia, para la mayoría de las acciones es el *Verwaltungsgericht*; está formado por tres jueces profesionales y dos no profesionales, aunque hay una normativa diferente para los *Länder* de Bavaria y de Baden-Württemberg (en ocasiones los *Oberverwaltungsgerichte* o el *Bundesverwaltungsgericht* reemplazan al *Verwaltungsgericht* como tribunal de primera instancia). No están tan descentralizados como los tribunales de jurisdicción ordinaria; actualmente hay 52 tribunales de este tipo en grandes poblaciones.

Las apelaciones contra las decisiones de los *Verwaltungsgerichte* son conocidas por el alto tribunal administrativo, el *Oberverwaltungsgericht* (6 en total, denominados en algunos, *Länder Verwaltungsgerichtshof*), que se compone de salas formadas por tres jueces profesionales, y que en algunos *Länder* puede incluir a dos jueces no profesionales. Las apelaciones pueden versar sobre cuestiones de hecho y de derecho; de ahí la inclusión de jueces no profesionales.

Una apelación restringida de las decisiones de los tribunales inferiores puede realizarse únicamente en aspectos de derecho federal, debe dirigirse al Tribunal Federal Administrativo (*Bundesverwaltungsgericht*) de Berlín, el cual se compone de salas formadas por cinco jueces profesionales, aunque en casos excepcionales se puede convocar a una gran sala de siete jueces con el objetivo de considerar asuntos que afecten a la unidad y al desarrollo del derecho administrativo.

Aunque la mayor parte de esta especialidad corresponde a los *Länder*, el *Bundesverwaltungsgericht* desempeña una gran actividad, ya que se ocupa de cuestiones relacionadas con los principios generales del derecho administrativo, tan bien establecidos que adquieren rango de derecho federal, una especie de derecho común.

Adjuntos al Tribunal Federal Administrativo se encuentran abogados del Estado (*Oberbundesanwalt*) como representantes del interés público (*Vertreter des öffentlichen Interesses*), cuya función es guiar el desarrollo del derecho por los cauces de dicho interés. Los tribunales de los *Länder* pueden contar

con un *Landesanwalt* (abogado del *Land*), seleccionado por autoridades locales para representar al interés público (en este nivel el interés se centra en disposiciones de derecho estatal y no de derecho federal).

4. *México*

En nuestro país se toman como referencia principalmente dos sistemas de lo contencioso administrativo; para algunos actos del gobierno federal y de los locales existen tribunales especializados, dentro del Poder Ejecutivo, con lo cual se está en presencia del llamado sistema continental europeo, administrativo o francés. Además, existen tribunales igualmente especializados dentro del Poder Judicial. En estos se establece con autonomía en el dictado de sus fallos el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

5. *Competencia de los tribunales contenciosos administrativos locales*

El dinamismo de la administración pública genera cada día un sinnúmero de actos de autoridad y propicia mayores ocasiones de afectación a la esfera jurídica de los particulares.

Dicha circunstancia incide en un avance importante de situaciones que requieren de análisis por los tribunales encargados de proteger la legalidad en el actuar de las administraciones públicas; por ello se dan casos en que dichos tribunales se reservan materias competenciales, que resulta interesante destacar:

Los tribunales de lo contencioso administrativo de México, en los estados Nayarit y Sinaloa conocen también conflictos que provienen de autoridades de facto; es decir, resuelven controversias entre particulares e individuos u organismos que fungen como autoridades, sin serlo legalmente, y cuya actuación afecta al ámbito jurídico subjetivo de los ciudadanos.

En Nayarit y Jalisco conocen de la legalidad de reglamentos administrativos, decretos de la misma índole, circulares y disposiciones de observancia general.

Los del Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Nayarit, Zacatecas y Sinaloa resuelven juicios relativos a la afirmativa ficta, cuando este valor se otorga al silencio administrativo en la propia ley que da origen a la resolución que se solicita.

En los estados de México y Nayarit, además de conocer asuntos que derivan de la negativa y afirmativa fictas, resuelven también conflictos derivados de la violación al derecho de petición.

Respecto de controversias por interpretación o incumplimiento de contratos o convenios de naturaleza administrativa disponen de competencia los tribunales de Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Sinaloa.

También se encuentran textos legales que facultan para conocer de conflictos en los que se reclama responsabilidad patrimonial al estado y municipios, en los tribunales de Colima, Nuevo León y Sinaloa.

Excepcionalmente, en Colima y Jalisco se encargan de dirimir disputas entre autoridades de los tres poderes del estado, de estos con los ayuntamientos y de los municipios entre sí.

Se prevé competencia para conocer en materia laboral-burocrática, limitada, en el caso de Jalisco, también de conflictos entre el Tribunal y sus trabajadores.

No se omite referir la competencia que por afinidad se confiere a la jurisdicción administrativa, por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dirimir conflictos provocados por ceses o bajas de miembros de instituciones policiales. Resulta de la interpretación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución federal, en la que se determina que estos cuerpos de seguridad, entre otros grupos definidos, se rigen por sus propias leyes. El alto tribunal concluyó, en su jurisprudencia, que el contencioso administrativo es idóneo para conocer de dichas controversias, ya que al determinarse la baja o cese de un servidor público adscrito a dichas instituciones se rompe una relación administrativa, y el acto se considera como de autoridad; esto es: materialmente laboral, pero formalmente administrativo.

De manera ejemplificativa, que no limitativa, estas son las materias que se contemplan en las legislaciones vigentes locales; muchas de ellas naturales para un tribunal de legalidad; otras excepcionales, y quizá hasta controvertidas, pero el avance en lo relativo a la competencia por materia es indudable. También lo es la forma acertada en que se resuelven los conflictos para lograr, por igual, la confianza de los justiciables y el respeto de las autoridades demandadas.

IV. EPÍLOGO

El posicionamiento actual de los tribunales de jurisdicción administrativa y fiscal en la República mexicana permite concluir que la mayoría de las entidades federativas adoptan los modelos inglés y francés. En el primer caso, aunque con autonomía, están dentro del Poder Judicial, y fuera de él en el segundo modelo, que se conoce también como de jurisdicción autónoma.

En nuestra sociedad es prácticamente inconcebible un sistema local sin un órgano garante de ambos tipos de justicia; sin embargo, se reitera que, a nivel nacional, los sistemas actuales pretenden ajustarse tanto al modelo francés como al inglés. Estos fueron y son, en nuestro país, puntos de referencia para instituir órganos que comparten, en algunos casos, el sistema dualista y en otros el inglés.

La siguiente tabla informativa ilustra la ubicación de los sistemas de jurisdicción contenciosa administrativa local mexicana, en el tiempo y en el espacio.

<i>Estado</i>	<i>Instauración</i>	<i>Ubicación</i>
Distrito federal	17 de marzo de 1971	Jurisdicción autónoma
Sinaloa	3 de mayo de 1976 1996	Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa. Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Poder Ejecutivo)
Tamaulipas	1o. de enero 1977	Poder Ejecutivo
Sonora	26 de enero de 1977	Jurisdicción autónoma
Hidalgo	1o. de agosto de 1979 9 de mayo de 1998	Tribunales de lo Contencioso Administrativo (Poder Ejecutivo) TFA (Poder Judicial)
Jalisco	24 de diciembre de 1983	Poder Judicial
Guanajuato	24 de septiembre de 1985	Jurisdicción autónoma
Querétaro	26 de diciembre de 1985	Jurisdicción autónoma
México	31 de diciembre de 1986	Jurisdicción autónoma
Guerrero	7 de julio de 1987	Jurisdicción autónoma
Yucatán	1o. de octubre de 1987	Jurisdicción autónoma
Baja california	31 de enero de 1989	Jurisdicción autónoma
Veracruz	14 de febrero de 1989	Poder Judicial
Morelos	25 de enero de 1990 1o. septiembre de 2000	Poder Ejecutivo Poder Judicial
Nuevo León	5 de julio de 1991	Jurisdicción autónoma
San Luis Potosí	14 de abril de 1993	Jurisdicción autónoma
Colima	11 de noviembre de 1996	Jurisdicción autónoma
Tabasco	19 de febrero de 1997	Jurisdicción autónoma
Aguascalientes	25 de enero de 2000	Poder Judicial
Zacatecas	3 de abril de 2001	Poder Judicial
Nayarit	3 de marzo de 2003	Jurisdicción autónoma
Campeche		Sala administrativa y electoral

<i>Estado</i>	<i>Instauración</i>	<i>Ubicación</i>
Chiapas		Salas civil, familiar y administrativa
Tlaxcala		Sala administrativa y electoral
Durango	28 de enero de 2005, instituida en su constitución política mediante decreto del 9 de marzo de 2003	Jurisdicción autónoma
Oaxaca	Instituido mediante decreto del 23 de diciembre de 2005 y formalmente instalado el 9 de enero de 2007	Jurisdicción autónoma
Quintana Roo		Sala constitucional y administrativa
Michoacán	2 de noviembre de 2007	Jurisdicción autónoma
Baja California Sur		Sala civil y administrativa Poder Judicial
Chihuahua		Salas civiles Poder Judicial
Coahuila	Instituida en diciembre de 2007, como consecuencia de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial- instalación en proceso	Poder Judicial
Puebla	No cuenta con un tribunal contencioso administrativo	

Como se aprecia en la tabla anterior, lo predominante respecto a la ubicación de los órganos de justicia administrativa es cierta preferencia por el modelo francés; es decir, por la llamada jurisdicción autónoma. Solo en los estados de Hidalgo, Veracruz, Jalisco, Morelos, Aguascalientes, Zacatecas y, próximamente, Coahuila se organizan dentro del Poder Judicial (aunque con autonomía). En Campeche, Baja California Sur, Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala y Chihuahua, su pertenencia es no solo al Poder Judicial, sino a una sala del Tribunal Superior de Justicia.

Lo anterior se menciona en virtud de que más allá de lo que a la fecha es tema inconcluso: determinar si lo acertado es pertenecer al Poder Judicial, o funcionar en jurisdicción autónoma, dentro del Poder Ejecutivo se expresa lo siguiente:

Dado que el enfoque del presente trabajo es “de la periferia al centro”, y que “cada quien habla de la fiesta en razón de cómo le fue en ella”, la in-

tención es hablar desde el punto de vista del Tribunal Fiscal Administrativo, del Poder Judicial del estado de Hidalgo.

Si bien es cierto, puede parecer una falta de respeto exponer particularidades en un contexto general, nuevamente me acojo a la sapiencia filosófica de don Miguel de Unamuno, quien, para justificar el uso de la primera persona, decía: “hablo de mí, porque soy el hombre que tengo más a mano”. Además, en provincia siempre escuchamos con respeto y hasta con cierta sumisión, criterios que parten “del centro a la periferia”.

El año próximo, el pequeño tribunal que me honro en presidir cumplirá tres décadas. Nuestros detractores (pocos, pero algunos muy destacados en el campo de la investigación y de la doctrina) dicen que tenemos treinta años de no existir, en virtud de la tradicional carga de trabajo, francamente exigua (incrementada en el último año en un 500%), la cual permitía a la opinión pública considerar que los magistrados y personal en general éramos una especie de privilegiados becarios.

En 1979 el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo nació (antes de la reforma al 116, obviamente) unitario y con pertenencia al Ejecutivo. A partir de 1998 se integró al Poder Judicial.

Algunos criterios, emanados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al margen del Poder Judicial, de acuerdo con el sistema dualista francés, han servido como fundamentos para considerar, incluso, nulas de pleno derecho las actuaciones de los órganos, colegiados o unitarios, que no se adaptan a ese modelo. Lo anterior, sin duda, es reminiscencia del proverbial dominio, repito, del centro a la periferia.

No es pretensión del presente trabajo defender o ponderar las virtudes, doctrinarias o prácticas que ofrece la pertenencia institucional al Poder Judicial, mucho menos denigrar a los grandes y decanos tribunales que funcionan con éxito dentro del sistema francés o aprovechar tendencias políticas coyunturales que propugnan un cambio de modelo. Los tres magistrados actuales ya encontramos hecho el tribunal, no es nuestra creatura; sin embargo, a tres años de distancia, no nos ha ido mal.

Por su estructura orgánica, el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo es a su vez del Consejo de la Judicatura, al mismo tiempo que representa al Poder judicial, el cual en su conjunto se integra por el Tribunal Electoral del Estado y por el Fiscal Administrativo, además del ya mencionado Tribunal Superior de Justicia.

A la fecha, la pertenencia (que no subordinación) representa más ventajas que desventajas, las cuales señalo, obviamente en forma ejemplificativa, no limitativa, a continuación.

- Aun con cambios de titulares en la representación del Poder Judicial, existe pleno respeto a la autonomía del TFA.
- En materia presupuestal, el explosivo crecimiento en muy corto lapso de la carga de trabajo, habría reventado la microscópica estructura en recursos humanos, materiales y financieros. No es así, gracias al respaldo solidario que se recibe de quien es *primus inter pares*.
- La ejecución de las sentencias se advierte en la opinión pública, con mayor grado de eficacia, si éstas cuentan con el respaldo del Poder Judicial.

Por convicción; por consenso, nos unimos a la opinión de destacados juristas, como los doctores Enrique Rojas Franco y Jorge Fernández Ruiz, así como del maestro Guillermo Cambero Quezada, entre otros, al compartir la idea de que lo realmente relevante, independientemente de la pertenencia; lo que se debe garantizar a los justiciables es plena autonomía en las decisiones y cumplimiento de las sentencias, apego a la naturaleza sumaria del juicio contencioso, así como sólida especialización académica y profesional del personal jurisdiccional en las materias fiscal y administrativa.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. Nuestro país, aun dentro del federalismo, mantiene arraigada vocación centralista: tesis, criterios, modelo, etcétera, dentro de los distintos tipos jurisdiccionales, siempre han ido “del centro a la periferia”.

SEGUNDA. Congresos como al que hoy convocan la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y su Instituto de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, así como la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, permiten complementar la visión, con una perspectiva “de la periferia al centro”.

TERCERA. La histórica polémica que en México aún sostienen Lares vs. Vallarta, en relación con las ventajas y desventajas de los sistemas monista inglés y dualista francés, suscita opiniones en pro o en contra, pero no verdades absolutas.

CUARTA. Algunos tribunales fueron creados por sus respectivas legislaturas estatales, antes de la reforma de 1987 al artículo 116, fracción IV (hoy V), la cual faculta a las Constituciones y a las leyes de los estados (con el verbo potestativo “podrán”) para “...instituir tribunales de lo contencioso

administrativo dotados de plena autonomía...”. Estos tribunales al principio adoptaron un modelo y después el otro, lo cual quiere decir que entre ambos no hay una relación excluyente, sino complementaria.

QUINTA. De manera consciente y consensuada, el Tribunal Fiscal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Hidalgo hace suyos los criterios de los doctores en derecho Enrique Rojas Franco, Jorge Fernández Ruiz y del maestro Guillermo Cambero Quezada, en el sentido de que el mejor sistema es el que garantice plena autonomía, especialización, equidad y eficacia.

SEXTA. El Tribunal Fiscal Administrativo del Poder Judicial del estado de Hidalgo hace votos por que el estado anfitrión (Puebla), congruente con su gran tradición jurídica, pronto pueda instituir su tribunal de lo contencioso administrativo.

SÉPTIMA. “Que todo el que se queje con justicia tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrio” (José María Morelos y Pavón).