

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MÉXICO

María del Consuelo VILLALOBOS ORTIZ

El Estado derecho, en su alto significado de respeto irrestricto al orden jurídico, presupuesto esencial de gobernabilidad en un sistema democrático, se manifiesta en todas las esferas de gobierno, igual en el ámbito de la creación de las leyes en el de autoridad que las aplica y ejecuta, y en el de la jurisdicción que establece la interpretación correcta de estas. Por lo que tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo y el Judicial, con respeto y corresponsabilidad, a la par que los gobernados, son agentes de la ley en cumplimiento del mandato supremo que garantiza la legalidad, la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional.

En tal contexto, el sistema de impartición de justicia mexicano y los órganos creados constitucionalmente para este encargo son de máxima importancia, destacando con luz propia el contencioso administrativo. Es de conocido derecho que esta modalidad de justicia, ubicada en el sistema de jurisdicción administrativa, se expresa bajo el auspicio de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, la cual creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como un deseo exponencial del Ejecutivo de que “su intento es que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países, en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos”.

En tal expresión se puso de resalto la contundente decisión del poder político, que en la búsqueda de avances en el Estado de derecho vislumbró en esta figura su gran significación para el desarrollo de las instituciones jurídicas mexicanas en el sistema de impartición de justicia, soplando a la sazón como un viento fresco de inmejorable augurio, que en su devenir ha pugnado siempre por su fortalecimiento, mayor avance y coincidencia con la modernidad, en el cumplimiento de su misión, que es la de impartir justicia administrativa tutelando la debida aplicación de la ley.

Conocido es de sobra que la modalidad del contencioso administrativo no previó en sus orígenes que la acción intentada en el juicio pudiera consis-

tir no solo en la violación de una ley o de una regla de derecho, sino también en la lesión a un título que confiera derechos subjetivos vulnerados por el acto o resolución administrativos; de suerte que la función jurisdiccional de anulación debería limitarse a comprobar si el acto administrativo impugnado era o no violatorio de la regla de derecho, en cuya virtud resultaba o no ilegal, con lo que no se consideró la función del juzgador, propia del contencioso de plena jurisdicción, ni quedó facultado para reformar el acto impugnado, ni para sustituir a la autoridad administrativa en la restitución del derecho afectado al particular, como tampoco se le confirió competencia para “pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de los fallos”; esto, porque el contencioso en 1936 se concibió como de anulación objetiva, por lo que las sentencias emitidas por el tribunal, por lo general, eran solamente declarativas.

Entonces, la referida jurisdicción nacional se decidió en su origen por el régimen que la doctrina reconoce como contencioso de anulación objetivo, en una aproximación del “recurso de exceso de poder” francés, a diferencia del de plena jurisdicción o subjetivo, dado que únicamente se estableció con el fin de lograr el restablecimiento de la legalidad alterada por los actos de autoridad administrativa, en perjuicio del interés legítimo de los particulares. El procedimiento, la estructura y la evolución del tribunal como institución, y del contencioso administrativo como modelo jurisdiccional, se plasmaron sucesivamente en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en el Código Fiscal de 1938, sustituido por el de 1966, y la ley orgánica de ese mismo año, la de 1978, 1996 y la de diciembre de 2007; sin omitir a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en cuyo texto se encontraba regulado el procedimiento por el Código Fiscal de la Federación hasta 2005, y se incorporó a una regulación adjetiva propia, que ahora rige el juicio.

El procedimiento contencioso identificado como juicio de nulidad establecido en el ordenamiento tributario federal, en su largo tránsito tuvo un significativo avance, a través de disposiciones sucesivas, en las que con empleo gramatical de distintos vocablos vino haciendo hincapié en la necesidad de que las sentencias de nulidad expresaran con absoluta claridad las consecuencias que el propio fallo pretende sean acatadas puntualmente. En concreto, en el ordenamiento de 1983, en el artículo 239, reiteró que en caso de declaratoria de nulidad para determinados efectos, la sentencia debía precisar con claridad “forma y términos” en que la autoridad debía cumplirla, salvo que se tratara de facultades discrecionales; al tiempo que establece si la sentencia obliga a la autoridad a iniciar un procedimiento, esta debe cumplir en un plazo de cuatro meses, aunque haya transcurrido el de la caducidad, y del mismo modo, en las amplias facultades del juzga-

dor, para valorar y apreciar las pruebas en la búsqueda de la verdad, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin dejar de mencionar el aporte que significó, en pos de la eficacia jurisdiccional, la instauración de la instancia de queja, tanto del instrumento de denuncia del incumplimiento de los fallos del tribunal como punto de partida para el logro del aspecto más relevante en su fortalecimiento; esto es, la plena jurisdicción con todos sus alcances y consecuencias, en cuanto categoría definitoria última de un órgano de impartición de justicia.

Asimismo, se ha privilegiado posibilitar el estudio prioritario y completo del fondo de las controversias, siempre con el propósito de que la decisión jurisdiccional lleve a una declaratoria de nulidad lisa y llana, que colme a cabalidad la pretensión deducida, amén de que dicha actividad sea coronada con facultades del juez, de emitir en su caso fallos de condena y disposición de procedimientos propios para hacer cumplir debidamente sus resoluciones; comprendiendo en ello medidas para lograr la ejecución forzosa, cuando el cumplimiento voluntario no se produzca, y si fuera el caso, un cumplimiento sustituto. Más allá de tener la facultad de suspender los efectos ejecutivos de los actos impugnados, en tanto se emite una sentencia que declare nulos los actos de molestia, materia del juicio, o bien se reconozcan válidos y legales; tutela que a nuestro parecer aún debe avanzarse, con la posibilidad de ampliar la cobertura de medidas cautelares a momentos previos del juicio, y así colmar los requisitos de expeditéz y prontitud, desplegando con ello a plenitud las garantías de seguridad y audiencia, en protección del interés jurídico, los derechos y el patrimonio de los gobernados.

En efecto, la jurisdicción contencioso administrativa tiene cabal sentido cuando el tribunal en la composición de los litigios goza de poderes plenos para conocer, sentenciar y mandar; es decir, cuando puede colmar los tres elementos de la jurisdicción, a saber: *notio, iudicium e imperium*.

Por ello es que su regulación, y más aun la interpretación del juzgador, debe evitar razonadamente cualquier valladar que inhiba o imposibilite la adecuada defensa de los gobernados, como lo es el estricto rigor en el ejercicio de la acción, a partir del razonamiento de que el perito en derecho es el juez, de que algunas formalidades son innecesarias, o su omisión no impide que proceda el juicio, que permita al juzgador decidir de oficio las cuestiones de ilegalidad manifiesta, como son la competencia de la autoridad en todas sus manifestaciones; materia, territorio y grado, incluso su deficiente o indebida fundamentación y motivación, así como la ausencia de fundamentación y motivación del acto impugnado. Todas estas garantías, escrupulosamente tuteladas con estrictos criterios jurisprudenciales de acatamiento obligatorio, sustentados por el más alto tribunal del país.

En tal avance, vemos que hoy en día la potestad jurisdiccional permite que el juzgador corrija los errores en la cita de los preceptos invocados por las partes, el examen en conjunto y relacionado de los agravios y causales de ilegalidad, en cuya posibilidad se comprende a aquellos que el juzgador desprenda que lo son tácitamente, develando la causa de pedir aunque no tuvieran una expresión de agravio directa y claramente especificada; igualmente, es factible la admisibilidad de pruebas que no hubieran sido ofrecidas en el recurso administrativo, y la manifestación de agravios novedosos, esto, en vista del propósito *ex profeso* de la ley, de que las sentencias que decidan sobre la legalidad de un recurso administrativo, si cuentan con elementos suficientes, se pronunciarán también sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés del demandante; todo ello, sin más límite para el juzgador que no cambiar los hechos de la demanda ni de la contestación, lo que hace ver la firmeza de propósito de que la impartición de justicia administrativa sea completa y cumpla su objetivo primordial: resolver la cuestión efectivamente planteada, que no es otra cosa que el esclarecimiento de la legalidad del acto que no sea conforme con el derecho.

Históricamente, el avance de la competencia del contencioso administrativo federal, paralelamente ocurrió en diversos aspectos: *a)* hacer procedente el ejercicio de la pretensión contra infracciones a derechos subjetivos de los particulares; *b)* resolver el fondo de la cuestión planteada, con base en la causa de pedir; *c)* abrir el camino al otorgamiento de medidas cautelares, en especial la suspensión, y *d)* ampliar la competencia material que otorgó al tribunal el conocimiento de las controversias derivadas de actos o resoluciones emanados de autoridades administrativas federales, violatorias de leyes de la misma naturaleza, no reservadas a otra jurisdicción especial, como lo es la electoral, la agraria y la militar, dado que la denominación de tribunal fiscal, resabio de las condiciones de su creación, no correspondía a la amplitud de su jurisdicción material ni al nombre que en rigor debiera ostentar, lo que derivó en la asignación de la competencia administrativa en lo general y el cambio de denominación de Tribunal Fiscal por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atento a la reforma del artículo 11, fracción XIII, de la ley orgánica de diciembre de 2000.

Este ambicioso paso imponía completar y concretar el sustantivo avance alcanzado, con una estructura orgánica idónea, que no obstante el gran salto permita acceder a la justicia con la mayor efectividad, traducida en prontitud y expeditéz; en tal propósito, las recientes disposiciones han concebido la reasignación de competencia a los diversos órganos del tribunal en salas regionales, sala superior, secciones y pleno; la creación de otros de impartición de justicia especializada por materia, así como des-

ahogar de manera independiente las tareas jurisdiccionales competencia de la sala superior, gobierno y administración, concentradas hasta ahora en el pleno, con la creación de un órgano distinto, con vida, estructura y funciones propias, como lo es la junta de gobierno y administración establecida en el capítulo VI de la ley orgánica en vigor (artículos 39 al 45), cuya composición colegiada debe integrarse con dos magistrados de la sala superior, dos designados *ex profeso* de entre los integrantes de sala regional y el presidente de la junta, que lo es el presidente del tribunal. Se prevé, igualmente, el establecimiento de la carrera judicial, el nombramiento de oficiales jurisdiccionales, y la figura del magistrado supernumerario, todo lo cual hace necesario pugnar por una autonomía real en lo atinente al empleo y ejercicio directo de recursos presupuestales, y la toma de decisiones en la mejor manera de aplicación de los mismos, como son, entre otras: el establecimiento de tabuladores del personal y la creación de plazas que se correspondan con las necesidades sustantivas y operativas; además de garantizar la suficiencia de recursos materiales y personales, así como la reglamentación interna necesaria para implementar la medidas y figuras legales que las nuevas disposiciones exigen.

Por otra parte, la situación actual de crecimiento exponencial de litigios, dada la extensa competencia administrativa, agudiza la exigencia de una adecuada distribución territorial del órgano jurisdiccional, en número suficiente para satisfacer la demanda ciudadana, guiada por el criterio lógico, ya reconocido en la nueva ley, de acercar al juzgador al domicilio de las partes, al lugar donde se generan los conflictos, y a la sede en las que eventualmente se deberá emitir la decisión en última instancia, mirando siempre por la satisfacción de las exigencias constitucionales, sin dejar de lado la especialización, actualización y capacitación constante de sus miembros; la transparencia de sus decisiones, y el reflejo del trabajo jurisdiccional plasmado en precedentes y jurisprudencias, en cuanto finalidad consustancial del tribunal, como de suyo lo es la formación de una doctrina e interpretación propia, que abone intrínsecamente al avance de las instituciones jurídicas, como fuentes de derecho.

En esta línea se ha venido desarrollando progresivamente la jurisdicción contencioso administrativa en México, buscando hacer de esta un paradigma de manifestación del Estado de derecho, que tanto la doctrina como la legislación persiguen, lo que impulsó el nacimiento de una ley adjetiva propia, como la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que, se reitera, inició vigencia en 2006, para regular específicamente dicho procedimiento, el cual recoge gran parte de las situaciones jurídicas enunciadas.

En este largo camino siempre es importante tener presente que con motivo de la expedición de la Ley Orgánica de 1978, acorde con la política de descentralización administrativa, se regionalizaron las funciones del tribunal, instalándose diversas salas a lo largo del territorio nacional, cuya sede se ubicó en aquellas ciudades en las que el servicio de impartición de justicia contencioso administrativa federal era más necesario; en aras de la expeditéz, criterios que fueron definitorios en la ponderación que el pleno del tribunal vino realizando, al ejercer facultades orgánicas de decisión en punto a la creación y sede de nuevas salas regionales, que en la actualidad suman cuarenta y uno, al haberse instalado cinco nuevas a finales de 2005, en las ciudades de Jalapa, Puebla, Torreón, Guadalajara y Morelia, con presencia viva de ciento treinta y un magistrados.

Es menester poner de resalto la inminente instalación de una sala especializada en materia de propiedad industrial con sede en la ciudad de México y jurisdicción en todo el territorio nacional, según acuerdo del pleno del 5 de marzo de 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, dado el número e importancia que los litigios en esta especialidad han alcanzado; al respecto, debe enfatizarse que en la materia aludida el tribunal, en los últimos seis años, ha alcanzado un destacado desarrollo, acreditado con abundantes criterios, precedentes y jurisprudencias, que incluso conforman una compilación editorial especial de amplia difusión, producto del esfuerzo de los magistrados y secretarios de acuerdo en el estudio y capacitación de esta compleja materia, en cuyo propósito los cursos impartidos por el Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa del propio tribunal han sido determinantes.

Lo expuesto pone de relieve la necesidad de dotar a la sociedad de medios de defensa y órganos juzgadores confiables y eficaces, para afrontar encargos como los asignados a este tribunal administrativo, por cuanto “sus decisiones trascienden la vida económica y social del país”; así, cuando resuelve controversias fiscales, aduaneras, de comercio exterior, respecto de resoluciones relativas al cobro de cuotas obrero-patronales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), o del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por la aplicación de tratados comerciales, o para evitar la doble tributación, suscritos por México, como por multas impuestas por violaciones a leyes administrativas federales, etcétera.

Con la misma entidad de la que derivan procedimientos entre particulares, que culminan con resoluciones emitidas por organismos descentralizados en diversas materias, como son propiedad industrial y derecho de

autor, o bien por infracción a leyes administrativas varias, que protegen la ecología y el medio ambiente, a los consumidores, a la salud, a los usuarios de servicios financieros; y, en materia de competencia económica, las telecomunicaciones, etcétera; sin dejar de lado la relevancia de la función en materia de controversias surgidas de resoluciones en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, solo por mencionar algunas, y sin dejar de lado la actual responsabilidad de conocer actos y resoluciones de carácter general, lo cual cubre una vía de impugnación amplísima en la naturaleza y alcance de las sentencias dictadas bajo estos supuestos, en particular lo atinente a los efectos de los fallos con el cuestionamiento que plantea el caso, relativos individuales o *erga omnes*.

Con todo lo expuesto, se puede afirmar que la dimensión del contencioso administrativo federal en nuestro país ha de entenderse a partir de la importancia que la solución de las controversias tiene en la debida recaudación de las contribuciones y en el cumplimiento de las obligaciones fiscales en general, impactando esta función a la economía nacional por lo que hace a las finanzas públicas, e igualmente en lo atinente a los conflictos surgidos entre los gobernados y la administración pública en general, por la debida aplicación de las leyes, en las múltiples y variadas materias que históricamente han sido y son de su competencia material, mismas que además de la materia tributaria original “actualmente abarcan, como ya se ha visto, la materia administrativa en general; se trata pues del control de la legalidad de la administración pública federal, con la indecible entidad, que conlleva esa expresión formal y sustantivamente”.

No es óbice el desarrollo alcanzado, para estimar que aún deben perfeccionarse los procedimientos, con mayor eficacia de la jurisdicción, para el logro constitucional que prescribe el artículo 17 de la carta magna, para lo cual es imperativo el total imperio en las decisiones del tribunal al vencer, como dice Kisch, toda resistencia que se oponga al desempeño de su cometido. Es deseable entonces fortalecer al tribunal, de mayores potestades para la supervisión del cumplimiento de sus fallos, a través de acciones de ejecución directa y medidas coactivas más significativas, incluso la petición de destitución del funcionario contumaz, algunas medidas, que, dicho sea de paso, se inspiran en otras tantas, incorporadas en diversas jurisdicciones contencioso administrativas locales, como la del Estado de México.

Por todo lo dicho, es de nuestra convicción que para ganar la confianza y credibilidad en los tribunales y en sus jueces, “en un sistema de impartición de justicia”, es determinante el debido ejercicio de la trascendente función pública que realizan, que tiene como principal fórmula el que este se traduzca en eficacia, para lo cual cuenta además de la autonomía e im-

parcialidad, especialización, experiencia, escrupulosa conciencia judicial y compromiso con los valores nacionales. La necesidad de reformas que constantemente aseguren avances en la libertad de juzgamiento, dotándoles de reglas que garanticen el cumplimiento de sus determinaciones y medios de control, propios para lograrlo, al tiempo que para ello resulta indispensable la asignación de recursos presupuestales suficientes, que hagan efectivo y positivo el ejercicio directo del presupuesto propio.

En esta búsqueda resulta válido, a manera de conclusión, señalar enfáticamente que el contencioso administrativo en México ha coadyuvado sustantivamente a la difusión de las instituciones constitucionales, tributarias, administrativas y procesales, que son la esencia de la justicia administrativa, cobrando impulso esta materia, que es piedra angular del derecho público, como le ha sido reconocido por la sociedad.

Así, jurisdiccionalmente el Estado de derecho se desarrolla, entre otros medios, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que se erige en custodio de las garantías desplegadas por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, que postulan la seguridad jurídica de los gobernados, y su acceso a la justicia. Dicha seguridad y tutela incide a su vez en el desarrollo de la democracia, pues, como señala el maestro Fix-Zamudio:

...si bien la Constitución la establece como sistema, dentro de dicho sistema está la administración de justicia, como obligación del Estado de llevarla a cabo de determinada manera. El hacerlo puntualmente permite mantener esa calidad estatal, y a medida que dicha función se desarrolla, se avanza en democracia y paz, no sólo en sentido político, sino en sentido social, pues la democracia no se configura por la mera consagración de derechos y principios, sino que se va dando a medida que los propios tribunales los hacen cumplir.

Las altas motivaciones que han encauzado el espíritu de la gran casa de justicia, que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que con responsabilidad y esfuerzo constante ha dignificado la jurisdicción administrativa federal, lo cual le es reconocido por la sociedad mexicana y por la historia misma, al llegar “con honor a inscribir siete décadas de fructífera vida”.