

PANORAMA DE LA REFORMA PROCESAL ADMINISTRATIVA LOCAL

SUMARIO: I. Localización de la justicia administrativa. II. Federalización de la justicia administrativa local. III. El recurso de súplica. IV. Reforma procesal de 1946. V. Reforma procesal de 1966. VI. Reforma procesal de 1971. VII. Reforma procesal de 1973. VIII. Reforma procesal de 1978. IX. Reforma procesal en las constituciones de los estados.

Alfonso NAVA NEGRETE

I. LOCALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA LOCAL

Conforme a nuestra organización política nacional, la justicia administrativa local se localiza en el territorio de los estados, dividido en dos jurisdicciones, la general del Estado y la estricta de los municipios. También se localiza en otra entidad local que es el Distrito Federal.

Hoy está aceptado por la doctrina constitucional nacional que el Distrito Federal es una entidad local, naturaleza jurídica que no pierde ni cambia porque su territorio se preste para ser la sede de los poderes federales. Bien se sabe que si esa sede se traslada a otro territorio, el antiguo Distrito Federal se convierte en otra entidad local: el Estado del Valle de México.

También la Suprema Corte de Justicia finalmente ha reconocido que el Distrito Federal es una entidad federativa, de indudable carácter local, con sus propios órganos y legislación locales. (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de 1984, pp. 311 y 312, Primera Parte. Pleno).¹

¹ **DISTRITO FEDERAL Y FEDERACIÓN, SON ENTES JURÍDICOS DISTINTOS.**—No debe confundirse Distrito Federal y Federación, por más que aquél constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aun cuando su administración, dirección y gobierno, se ejerzan por la propia federación. En efecto, desde el punto de vista formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la federación de estados, puesto que se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas que

En cada una de estas jurisdicciones la justicia administrativa ha seguido rumbos semejantes.

II. FEDERALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Desde 1917 la justicia administrativa local se ha conseguido al través del instrumento procesal del juicio de amparo y por ende de los tribunales del Poder Judicial Federal. Todas las controversias administrativas originadas por actos de las autoridades de ese ámbito estatales, municipales y del Distrito Federal se resolvieron por los tribunales federales.

Es decir, no hubieron tribunales locales encargados de impartir justicia administrativa local, ésta empezó a ser federalizada por el juicio de amparo.

Toda la justicia administrativa del país estaba encauzada por el juicio de amparo y en manos de los tribunales federales judiciales. Se cumplía así plenamente con la idea sostenida por Jacinto Pallares a fines del siglo pasado, en su magnífica obra, "el Poder Judicial", de que no hacía falta en el país el contencioso administrativo que bastaba el juicio de amparo, postura que sigue actualmente en su clásica obra, *El juicio de amparo*, el maestro Ignacio Burgoa.

En varias ocasiones hemos sostenido que el juicio de amparo no es ni

rigen la entidad, artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal; la función administrativa depende del presidente de la República, quien atiende en forma directa su gobierno (artículo 73, fracción VI, base 1a., de la citada ley fundamental) y, por último, la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículo 73, fracción VI, base 4a.); sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada ley fundamental, que expresamente señala que, además de los estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la federación misma y, si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, éstas no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponden a la localidad".

Amparo en revisión 801/81.—Petróleos Mexicanos.—2 de mayo de 1984.—Unanimidad de 17 votos de los señores ministros López Aparicio, Franco Rodríguez, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, De Silva Nava, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y Presidente Iñárritu. Ponente: Luis Fernández Doblado.—Secretario: Juan Manuel Arredondo Elías.

puede ser la panacea procesal para todas las controversias o conflictos administrativos del país. Si bien por tradición jurídica, difícil de romper, prohijada por la interpretación del a. 14 constitucional, que consagra el “debido proceso legal”, el juicio de amparo abarca aparte de su natural cometido de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, el control de la legalidad de los mismos, debe advertirse que se trata de un mecanismo procesal que técnica y económicamente no está al alcance de todos los ciudadanos.

Los “amparistas”, como se suele calificar a los abogados especialistas en el manejo continuo del juicio de amparo ante los tribunales federales judiciales, mantienen tarifas muy altas por sus servicios y los propios abogados que no han podido alcanzar ese calificativo promueven, sin embargo, amparos a muy alto costo. Esta situación que nadie puede negar, deja sin defensa jurisdiccional posible a millares de administrados afectados por resoluciones administrativas de autoridades estatales y municipales.

Ninguna eficacia tiene el amparo en asuntos contenciosos administrativos locales que reclaman pronta solución, de meses o de días, si la sentencia de aquél se obtiene después de varios años.

Seguimos convencidos de la necesidad —como lo sostuvimos en nuestro libro *Derecho Procesal Administrativo*, en 1959— de que exista y se propague el juicio contencioso administrativo como una primera instancia de justicia administrativa que haga a su vez innecesario el juicio de amparo y que descargue de trabajo a los tribunales federales.

III. EL RECURSO DE SÚPLICA

Desde la primera ley de amparo de 1917, aparte del juicio de amparo se previno una extraña vía procesal: el recurso de súplica, en los aa. 130 y 131. Procedía en contra de las sentencias dictadas por los tribunales superiores de los estados al aplicar leyes federales y ante la Suprema Corte de Justicia

Fue un atisbo de auténtico proceso administrativo, pero al igual que el amparo, una vía procesal federal y además ajena al control de legalidad local.

Parece que el recurso de súplica no tuvo éxito como medio de defensa y sin mayor aspaviento se suprimió del texto de la fr. I del a. 104 de la Constitución por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1934.

IV. REFORMA PROCESAL DE 1946

Transcurridas tres décadas sin haber aún tribunales y procesos administrativos locales para una justicia administrativa local, el Congreso de la Unión decidió por decreto de 1946 (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1946) que la justicia fiscal del Distrito Federal se impartiera por el Tribunal Fiscal de la Federación. En ese mismo decreto el legislador federal resolvió que la hacienda del Distrito Federal sería administrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otra autoridad federal.

Sin meternos ahora a conocer las razones por las cuales se llevó a cabo la federalización de las partes sustantiva y adjetiva de la Hacienda Pública del Distrito Federal, de incontrovertible naturaleza local, la reforma en cuestión solo agregó escalones a la justicia federal para extenderla a nivel local. El Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de nulidad se convertirían en la instancia procesal previa o antesala de la justicia de los tribunales federales judiciales.

Aunque el juicio de amparo ya no era la primera y única instancia procesal para la justicia fiscal del Distrito Federal, esta última continuaba federalizada.

Ese año de 1946, en que se produjo tan extraño injerto en la competencia del Tribunal Fiscal, tuvo también especial significado en la historia de la justicia administrativa en México, se reformó en él la fr. I del a. 104 de la Constitución, para establecer la base constitucional para crear tribunales administrativos mediante leyes federales. Es decir, diez años después de expedida la Ley de Justicia Fiscal de 1936 aparece la base para crear constitucionalmente el Tribunal Fiscal de la Federación.

Reconocemos ahora, como lo hemos hecho antes, el valioso esfuerzo que hicieron los expositores de esa ley de 1936 para convencer de que el tribunal naciente tenía apoyo en la Constitución. Fue aquella exposición de motivos una obra jurídica singular, que es ya parte principalísima de la historia del derecho mexicano. Está ligado vitalmente al tribunal.

V. REFORMA PROCESAL DE 1966

Es el primero y el más importante paso procesal dado en favor de la justicia administrativa local, la reforma constitucional de 1966 (publicada en el *Diario Oficial* de 25 de octubre de 1967). Se modificó

el texto de la fr. I del a. 104 de la Constitución para fijar la base a fin de poder crear tribunales administrativos en el Distrito Federal.²

Como ese cambio se introdujo en el texto de la iniciativa presidencial, en el debate que hubo en la Cámara de Diputados, no se percató el legislador que ese texto autorizaba la creación de tribunales administrativos mediante leyes federales y no lo compuso de manera que los del Distrito Federal se hiciera al través de una ley local.

Con todo y la incongruencia apuntada, el hoy texto vigente que sirvió poco después de apoyo al Congreso de la Unión para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a nuestro parecer haciéndolo como legislador local en los términos de la fr. VI del a. 73 de la Constitución y no como legislador federal.

VI. REFORMA PROCESAL DE 1971

Después de la reforma constitucional, el acto legislativo más trascendental para la justicia administrativa local lo fue la expedición de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial* de 17 de marzo de 1971.

Fuimos magistrados fundadores del Tribunal y por esto conocemos a fondo las virtudes extraordinarias de esa ley procesal.

Instituyó la ley, un tribunal de justicia de plena jurisdicción, en el sentido que esta frase tiene en la justicia administrativa francesa, es decir un tribunal con la suficiente fuerza jurisdiccional para con-

2 "ART. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. ...

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

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

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

denar a la administración pública a la realización de determinados actos o a que se abstenga de llevar a cabo ciertas decisiones o actividades e inclusive, con el alcance mayúsculo que llegan a tener las sentencias dictadas por tribunales dotados de tal justicia, de sustituir a la autoridad administrativa y convertir a sus sentencias en auténticas “decisiones administrativas”.

El texto legal que apoyó tan singulares sentencias fue el siguiente:

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: los puntos resolutivos en que se expresan con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; y en su caso, *la condena que se decrete* (a. 77, fr. III).

Fueron muchas las ocasiones en que los Magistrados integrantes del Tribunal, en el inicio de sus funciones, comprobamos al aplicarla, la justicia de plena jurisdicción.

Poco acostumbradas estaban las autoridades del Departamento del Distrito Federal a someterse a sus propias leyes y reglamentos y a evitar sobre todo actos de injusticia y arbitrariedades manifiestas.

Fue difícil para el Tribunal abrir el camino y más aún andarlo una y otra y muchas veces. Siempre estuvieron a prueba la vocación, la entrega, la probidad y la integridad moral de los magistrados.

Cuesta trabajo convencer a las autoridades administrativas de que la justicia administrativa de los tribunales no es un obstáculo a la realización de los fines públicos que ocupan su atención cotidiana u ordinaria. Corregir los yerros legales o fácticos en que incurren las autoridades es mejorar a la Administración, es contribuir a su perfeccionamiento dentro de un régimen de Estado de derecho como es el nuestro. Ver en la justicia administrativa que anula los actos de autoridad ilegales, que señala a las autoridades los caminos de la legalidad obligatoria o que aniquila de plano la arbitrariedad, como un ataque a la persona de los funcionarios públicos —autores de la materia invalidada— es perder el sentido auténtico de las cosas, es desconocer el significado de la ley, de la justicia y de la misma función pública.

VII. REFORMA PROCESAL DE 1973

Fueron muchos los tropiezos que se tuvieron en la construcción del

nuevo camino jurisdiccional y la verdad es que apenas los ciudadanos de la sede geográfica de los poderes federales, empezaban a conocer y a disfrutar de justicia tan plena cuando el legislador federal a instancia de las autoridades del Departamento del Distrito Federal conoció de una iniciativa de ley presidencial por la que se suprimía el poder de plena jurisdicción. Así se plasmó la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal, publicada en el *Diario Oficial* de 4 de enero de 1973. El nuevo texto, de la fr. III del a. 79 y hoy todavía vigente establece: “las sentencias que dicten las Salas ... deberán contener: ... III. Los puntos resolutiveos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad...”

Ahora recordemos algunas frases escritas a propósito de tan nefasta reforma local:

Un poder jurisdiccional que ponía en verdadero “juicio de residencia” al acto administrativo y a su autor mismo, no pudo subsistir, y la piqueta de 1973 lo derrumbó, sin que a la fecha se haya podido reconstruir. Gozó poco el Tribunal de ese poder, pero nunca lo sacrificó a los enojos políticos de las autoridades. Aprendimos que sólo nulificar las resoluciones administrativas era quedarse en los patios de la Administración, ni siquiera en la antesala. Poco ganaban los particulares con saber la nulidad decretada si hacía falta otra resolución administrativa para que le diera cumplimiento, oportuno y cabal.³

También la misma piqueta de 1973 suprimió otra de las virtudes procesales de la ley. Para el ejercicio de la acción procesal ante el tribunal, la ley sólo exigía, en su texto original, “un interés que funde su pretensión”, interés al que concebimos como un interés tutelado por la ley, que se apartaba de otros dos conceptos, el del interés simple y el del interés jurídico.

No era el interés tutelado por la ley, al que los procesalistas califican de interés difuso, el interés anárquico del primero ni el interés directo e inmediato en que se concibe el segundo por la clásica doc-

³ Nava Negrete, Alfonso, “Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de México”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, enero-diciembre de 1983, vol. II, p. 1427.

Ver también lo que expresamos en “Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Primer número extraordinario, 1978, p. 271.

trina de la acción procesal y por las mismas ejecutorias y jurisprudencias de los tribunales federales y locales.

Su rango de protección era amplísimo. Las personas interesadas en que el permiso o la autorización para el funcionamiento de un taller mecánico, de una clínica, de una casa comercial, de un almacén de objetos peligrosos, fuese revocado o anulado, tenían acción procesal ante el tribunal aunque no pudiesen demostrar un interés directo e inmediato, pues la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tutela la zonificación urbana que permite áreas residenciales o para habitación distintas de las de índole comercial, industrial, etc.

Por fortuna el legislador se arrepintió en 1979 (*Diario Oficial* de 3 de enero de 1979) la restableció, sustituyendo la idea del interés legítimo que implantó la reforma de 1973.

Otras instituciones procesales complementan la justicia administrativa del Distrito Federal al través de esa ley, desde 1971 a la fecha, por ejemplo dos que no podemos evitar mencionar, la suplencia de la queja y la suspensión del acto reclamado, esta última con efectos restitutorios. No es este el lugar ni el momento oportuno para profundizar sobre el significado que en la vida práctica tienen esas instituciones para el habitante de esta gigantesca metrópoli que es el Distrito Federal, pero por experiencia propia ante todo se traduce en una justicia pronta, inmediata y eficaz.

VIII. REFORMA PROCESAL DE 1978

Recuperó felizmente el tribunal del Distrito Federal la justicia fiscal de su casa. Por decreto legislativo publicado en el *Diario Oficial* de 3 de enero de 1979, se reformó su ley orgánica para atribuirle esa competencia. Por desgracia la reforma legal no fue completa y dio origen a interpretaciones que pusieron en duda el traslado de esa competencia del Tribunal Fiscal de la Federación al citado tribunal local.

En efecto, se reformó la ley local, la Orgánica del tribunal del Distrito Federal, adicionada con esa atribución nueva, pero se olvidó suprimir de la ley federal, la orgánica del Tribunal Fiscal, el texto que a éste le otorgaba tal competencia. Se dijo y bien se dijo a nuestro parecer que, aquella reforma legal —ley local— no podía derogar a una ley federal y por lo mismo el Tribunal Fiscal de la Federación debería seguir siendo competente en tal campo contencioso, como así sucedió durante un año. Vino la reforma a la Ley Orgánica del tribu-

nal federal, suprimiéndose tal atribución y así las cosas se consolidó la competencia del tribunal local.

IX. REFORMA PROCESAL EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Es un hecho, que algunas constituciones de los Estados se han reformado para prever la base de creación de tribunales administrativos.⁴ Con este apoyo se han establecido tribunales fiscales, que a semejanza del homólogo federal, se limitan a conocer del contencioso fiscal, con excepciones aisladas en que también se avocan a un contencioso administrativo en sentido estricto, como sucede en los estados de Jalisco e Hidalgo.

Jalisco tiene por ejemplo, su Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de reciente acuñación, 1º de enero de 1984. Conoce de controversias administrativas y fiscales, estatales y municipales (a. 1º). Completa el sistema con otro ordenamiento: la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, que inició su vida en aquella fecha.

No podrá anticiparse juicio alguno sobre la acción real y eficaz de dicho tribunal, pero cuando menos la reforma procesal está en pie.

Hidalgo también cuenta con un tribunal administrativo, cuya competencia abarca las controversias fiscales y las administrativas. Dice el a. 2º de su Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo lo siguiente: "Es competente para dirimir las controversias que se susciten en la esfera fiscal y administrativa entre la Administración Pública Estatal, Municipal y los Particulares". También se trata de una ley de reciente manufactura: de 1º de enero de 1982.

Es cierto, sin embargo, que esa ley no es la primera en su especie, pues la misma previene en su a. 2º transitorio que abroga la Ley que crea los Tribunales de la Contencioso Administrativo, del decreto 40.

Aquella ley procesal se complementa con el Código Fiscal del Estado

⁴ Chiapas. Constitución. P.O. núm. 43 de 16 de septiembre de 1981. Artículo 29, fracción XVII.

Estado de México. Constitución. Artículo 100.

Guanajuato. Constitución. P.O. extraordinario, de 16 de septiembre de 1917. Artículo 82. Reforma: P.O. anexo núm. 14 de 17 de febrero de 1984. Decreto 147.

Guerrero. Constitución. P.O. núm. 18 del 3 de noviembre de 1917 al 18 de enero de 1918. Artículo 47, fracción XI. Reforma: P.O. núm. 29, Alcance de 16 de julio de 1975. Decreto 10.

Hidalgo. Constitución. P.O. núms. 37 y 38, de 1o. y 8 de octubre de 1920. Artículos 113 y 114. Reforma: P. O. núm. 41 de 1o. de noviembre de 1979. Decreto 32.

de Hidalgo, de 1º de enero de 1982, cuyo título sexto regula el procedimiento contencioso. Este código sustituye al de 1978. Forma también parte del sistema de justicia administrativa local, el Código Fiscal Municipal del Estado de Hidalgo del 1º de enero de 1983, que entrega la materia contenciosa, fiscal y administrativa de los municipios al antes referido tribunal estatal (aa. 190 y siguientes).

Sinaloa, pese a que denomina a su tribunal administrativo, Tribunal Fiscal del Estado, creado por la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado, en vigor el 3 de mayo de 1976, la competencia del mismo no se limita a contiendas fiscales o hacendarias, por el contrario incluye también materia contenciosa administrativa (a. 16).

Sonora, llama a su tribunal administrativo, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no obstante que su competencia es casi exclusivamente para el contencioso fiscal. Entró en vigor su Ley Orgánica, el 1º de febrero de 1977.

Por último, el Estado de México, sin el casi del caso anterior, tiene su tribunal fiscal avocado a conocer sólo de asuntos contenciosos fiscales, como se previene en el a. 181 del código fiscal del propio Estado. Entró en vigor el código el 1º de enero de 1980, pero el tribunal fue creado antes por ley de 30 de diciembre de 1958.

En suma, puede afirmarse que la reforma procesal administrativa llevada a cabo en las entidades federativas es reciente y sigue en gran parte al modelo del contencioso del Tribunal Fiscal Federal, pero que tiene el importante significado de crear por vez primera una justicia administrativa propia, local, así sea sólo en primera instancia.

Efectivamente toda la justicia administrativa naciente en los Estados y municipios no es la última palabra, sus sentencias están sujetas a la revisión de la justicia federal, vía juicio de amparo. Es en consecuencia, una justicia todavía federalizada.

X. INEFICACIA DE LA REFORMA PROCESAL

Aunque existen casos de tribunales administrativos locales como el del Estado de México, en plena mayoría de edad, no se tiene la información suficiente y completa sobre el volumen de juicios que cada año se someten a la jurisdicción de estos tribunales. De esta fuente incompleta se sabe que algunos tribunales fiscales manejan muy pocos asuntos al mes y al año, que ha hecho pensar a las autoridades estatales en la necesidad y conveniencia de agregar más competencia en materia administrativa sobre todo.

Es probable que no sea falta de confianza en dichos tribunales, la causa principal de los pocos juicios que ante ellos se promueven. Influyen a nuestro modo de ver otros factores como los siguientes.

No es el camino de la justicia de los tribunales, la costumbre que se sigue por los habitantes de los Estados, para resolver sus contiendas legales y fácticas originadas en las decisiones de autoridades fiscales o administrativas, estatales o municipales.

Es el convenio amistoso entre autoridades y particulares, el que sustituye en múltiples ocasiones el procedimiento ante los tribunales. Bien porque el monto de lo cuestionado no permita ni haga conveniente utilizar los servicios de profesionales del derecho, o porque el afectado no cuente con los recursos económicos para servirse de un abogado o para esperar la justicia federal fiscal después de varios años o porque finalmente la naturaleza misma de la controversia administrativa que exige inmediata solución no puede quedar a la suerte de una justicia de meses o de años, esta última de producirse en beneficio del particular puede resultar nugatoria por extemporánea o de inútil acción reparadora.

En la jurisdicción de los municipios, el convenio es el vehículo ordinario de la justicia, de la equidad o de la arbitrariedad, según el caso, salvo claro está la de aquellos municipios de gran importancia económica, municipios de grandes industrias (Monclova, Coahuila; Monterrey, Nuevo León, Tlalnepantla y Naucalpan, Estado de México; etc.); municipios de gran potencial agrícola o ganadero (como sucede en varios municipios del Estado de Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Morelos, etc.); municipios mineros, pesqueros (los de Zacatecas, Durango, Veracruz, Colima, Tamaulipas, etc.); municipios sede de grandes metrópolis (Toluca, Estado de México; Monterrey, Nuevo León; Guadalajara, Jalisco; Jalapa, Veracruz, etc.); municipios de grandes recursos turísticos (Acapulco, Guerrero; Cancún, Cozumel e Isla Mujeres, Quintana Roo; etc.), que les permite pagar la justicia de los tribunales.

Contribuyen también a la escasez de juicios otros hechos importantes que ahora pueden ignorarse.

Federalización de las autoridades locales y federalización de las fuentes impositivas locales, son dos fenómenos fomentados por la política fiscal federal al través de la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal y de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal. Por los primeros convenios las autoridades estatales se han comprometido a llevar a cabo la adminis-

tración de varios impuestos federales, transformándose al efecto en autoridades fiscales federales. Por los segundos convenios, los gobiernos estatales han aceptado no establecer impuestos o no aplicar los establecidos, a cambio de aplicar leyes de impuestos federales y obtener del rendimiento de éstos cierta participación, evitándose con todo este sistema la doble o triple tributación, federal, estatal y municipal sobre la misma fuente impositiva, según política fiscal implantada por el gobierno federal.

Como resultado de esos convenios, las autoridades estatales realizan una amplia actividad fiscal, pero de naturaleza federal, por lo que las controversias a que da origen son también de esta índole. Obviamente la justicia que se genera en el terreno de los Estados no es de carácter local a pesar de que su fuente o motivo deriva de órganos administrativos formalmente locales.

De esa manera, las controversias fiscales a que podían dar origen las fuentes impositivas locales no son factibles, por la federalización de estas últimas, vía convenio de adhesión. Esto explica el hecho, de por qué son menos las controversias y también menos los juicios fiscales locales.

Priva de nueva cuenta la justicia federal no por obra de la acción totalizadora del juicio de amparo, sino esta vez por la acción federalizadora de los citados convenios que inevitablemente han reducido la materia contencioso fiscal local en aras de la federal.

Otro de los hechos es la municipalización de ingresos fiscales estatales, por mandato de la reforma impuesta al a. 115 constitucional el año de 1982, publicada el 3 de febrero de 1983 y vigente el 4 del mismo mes y año.

Hasta antes de esa reforma los ingresos fiscales del Estado y de los municipios eran fijados con absoluta libertad por la legislatura local, que es lo mismo por los gobernadores de los estados.

Es bien sabido que igual que ocurre con las leyes fiscales federales pasa con las leyes fiscales de los estados. No son en rigor los cuerpos legislativos federal y estatales, los verdaderos autores de tales ordenamientos, son el presidente de la República y los gobernadores de los estados los autores de la inmensa mayoría de iniciativas de ley que se envían a esos cuerpos para su aprobación y particularmente lo son todos los de carácter fiscal.

En tales condiciones los gobernadores fijaban con amplia discrecionalidad cuáles serían los ingresos fiscales del Estado y cuáles otros los

pertenecientes a los municipios, recordando ahora que estos últimos no tienen órgano legislativo propio.

Esa discrecionalidad se terminó con la reforma constitucional citada. En efecto conforme a la fr. IV del a. 115, determinados ingresos fiscales son de naturaleza municipal. Dice la fr. IV:

ART. 115. ...

IV.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Conforme a ese texto, a los gobernadores de los estados sólo les queda ratificar en sus iniciativas de ley para la hacienda de los municipios, que los referidos ingresos son propios de éstos. A nuestro juicio las constituciones de los estados debieran recoger y reproducir en sus cuerpos el texto de la Constitución federal relativo a los ingresos municipales, a fin de que las legislaturas estatales reglamenten con sus leyes

textos de su Constitución local y no los de la federal; que de hacerse se haría en forma irregular.

Luego los convenios antes comentados y la reforma constitucional han traído como consecuencia en el terreno que nos interesa ahora, la reducción al máximo de la actividad fiscal estatal, y las controversias y juicios fiscales se han minimizado, naturalmente. El trabajo jurisdiccional de los tribunales fiscales de los estados es verdaderamente raquítico.

Es cierto por otra parte lo siguiente. Antes de la reforma constitucional, el poco o mucho contencioso fiscal municipal se atribuía al conocimiento del Tribunal Fiscal del Estado, por lo que ahora enriquecido por la reforma sigue el mismo régimen, pero aún así las tareas de aquel tribunal no se han visto incrementadas en forma notable. Prevalece el convenio como camino de justicia más eficaz.

Se ha pensado que el procedimiento para fortalecer la labor jurisdiccional de los tribunales fiscales es extender su competencia hacia los tribunales contencioso administrativos, como ya se prevé para algunos aunque a veces en forma limitada.

Depredadora o aniquiladora de la hacienda pública estatal, como se vio a la reforma constitucional del 115, a la que se unió con los mismos efectos la celebración inevitable de los convenios de adhesión, los gobernadores han encontrado la puerta amplia de los convenios de coordinación para salir de dicho callejón.

Imitando a la Federación, como siempre lo han hecho en lo bueno y en lo malo, esta vez en lo malo, los gobernadores han invitado —más bien obligado como lo hace con ellos el gobierno federal— a los presidentes municipales a la celebración de convenios de coordinación cuyo objetivo fundamental es que se transmita o delegue a favor de los primeros la administración de importantes ingresos municipales. Es decir, vuelven a ser estatales los antiguos ingresos fiscales estatales, que la reforma constitucional municipalizó. Sin entrar más a fondo por no ser esta la ocasión para hacerlo, tales convenios subvierten o nulifican la reforma constitucional que por vez primera consolidó la autonomía de la hacienda pública municipal que los constituyentes de Querétaro no lograron con el texto original del a. 115.

Ahora el contencioso fiscal municipal, en la medida en que tales convenios se generalicen en todo el territorio y respecto de todos los ingresos fiscales municipales, dejará de serlo para convertirse en contencioso fiscal estatal.

También sin poder llegar a precisiones matemáticas o numéricas,

otro hecho no menos importante que los antes examinados es el relativo a la escasez de abogados especialistas en material fiscal. Si bien en la mayoría de las escuelas de derecho de la República se imparte como materia obligatoria, el derecho fiscal. Su enseñanza teórica y práctica es muy deficiente.

Sigue siendo la ciudad de México la que monopoliza los servicios legales para la defensa de los particulares en contra de los tribunales fiscales federal, estatales y municipales.

A pesar de que el Tribunal Fiscal Federal fue desconcentrado a partir de 1978, creándose Salas Regionales, para otorgar sus servicios de justicia a los demandantes en todo el territorio nacional, los defensores legales no proliferan en la provincia y menos para asuntos locales.

Es curioso observar, que en los programas o en los cursos de derecho de las escuelas o facultades de la provincia, no incluyen el estudio de la legislación fiscal estatal o municipal, su atención se concentra en la legislación federal.

XI. CONCLUSIONES

Debe encomiarse el esfuerzo iniciado de reforma procesal administrativa en los estados y municipios del país para establecer los primeros cimientos del edificio propio de justicia administrativa. Empieza como justicia de primera instancia.

Continúa vigente la federalización de la justicia local, por medio del juicio de amparo y de los tribunales del Poder Judicial Federal. Se ve todavía la imposibilidad de negar a un ciudadano o particular la protección de la justicia federal.