

CAPÍTULO SÉPTIMO

PROYECTOS PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I. Anteproyecto	179
II. La aportación de Humberto Briseño Sierra	185
III. Anteproyecto de 1973	187
IV. Anteproyecto de 1981	187
V. Anteproyecto presentado por Héctor Fix-Zamudio	189

CAPÍTULO SÉPTIMO

PROYECTOS PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I. ANTEPROYECTO DE 1964

Como es sabido, se han elaborado cinco anteproyectos en los cuales se propone la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa. El primero de ellos fue elaborado en 1964 por una comisión formada por los magistrados del propio Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elquezábal, Margarita Lomelí Cerezo y Dolores Heduán Virúes, de acuerdo con el cual, el Tribunal Fiscal de la Federación se convertiría en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con una amplia competencia jurisdiccional.³⁴⁶

El citado proyecto constituye la base de los elaborados con posterioridad, y aunque no fue llevado a la práctica en su totalidad, algunas de sus sugerencias han sido aplicadas en forma paulatina.

Conforme al citado proyecto, el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del Poder Ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos. Estaba facultado para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo. Se pretendía “enlazarlo con el jefe del Ejecutivo a través de la Secretaría de la Presidencia”.

A. Estructura

Se planteaba aumentar el número de salas a reserva de que, en función de las necesidades del tribunal, fueran creadas otras.

El Tribunal podía sesionar en pleno o en salas.

a) El Pleno lo integraban: el presidente del tribunal, los presidentes de sala, el magistrado ponente en la apelación y el magistrado instructor de primera instancia.

³⁴⁶ Cfr. Heduán Virúes, Dolores, *Cuarta década. . . , supra* nota 41, pp. 301-319.

b) Las Salas del Tribunal, nueve en total, conocerían de los juicios promovidos contra los actos de autoridades del Poder Ejecutivo Federal y las del Distrito Federal, emitidos en materia administrativa, por todo aquel que se estimara agraviado. Debemos recordar que en aquel entonces aún no había sido creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que aún existían territorios federales.

B. Competencia

La competencia del citado órgano jurisdiccional se determinaba de acuerdo con el principio de cláusula general (la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de 1938 utilizaban el principio enumerativo).

En aras de un tratamiento más técnico del procedimiento fueron separadas las causales de incompetencia de las causas de improcedencia procesal.

Se excluían de la competencia del Tribunal:

a) Los “actos políticos”, como los que se originan en materia de relaciones exteriores, tratados internacionales, defensa del territorio nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes constitucionales y otros similares;³⁴⁷

b) También se exceptuaban aquellas materias que en el texto constitucional se señalan como excluidas de la jurisdicción;

c) Los actos relacionados con la negativa o revocación de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo tercero de la Constitución federal;

d) Los actos derivados de la aplicación de leyes en materia agraria (artículo 27 constitucional);

e) Los actos que en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 33 constitucional ejecute el Ejecutivo de la Unión;

f) Actos concernientes a la aplicación del artículo 123 constitucional y de leyes y reglamentos derivados de dicho artículo que, por disposición legal expresa, sean de la competencia de otros tribunales;

g) Actos relativos a la organización y disciplina del ejército, la armada, la fuerza aérea, servicio militar obligatorio, escuelas militares y

³⁴⁷ Los llamados “actos políticos” generalmente comprenden las materias de relaciones exteriores, seguridad nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes de la Unión, expulsión de extranjeros, actos del fuero militar, autorizaciones para impartir educación, así como la aplicación de la legislación agraria y de la laboral.

navales, así como los actos de las autoridades del fuero militar, y aquellos cuyo conocimiento ha sido conferido a jurisdicciones especiales como son la agraria, militar y laboral; finalmente,

h) Las resoluciones de autoridades administrativas que impusieran multas menores de quinientos pesos.

Además de los supuestos anteriores, el proyecto disponía que el juicio administrativo era improcedente tratándose de:

a) Los actos que debían ser revisados administrativamente de oficio;

b) Los actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encuentra pendiente de resolución de una autoridad administrativa. Todo recurso legalmente establecido era de agotamiento optativo, y cuando no existía recurso y la inconformidad era presentada a la autoridad, ésta debía turnarla en calidad de demanda al Tribunal, lo que significaba que, para la interposición de la demanda, se suprimía el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa interna, “que en la mayoría de los casos complica y retarda inútilmente la defensa de los particulares”;

c) Los actos consentidos expresa o tácitamente y los que fueran su consecuencia;

d) Los actos que debían ser materia de juicio, recurso o medio legal de defensa ante otro tribunal cuya resolución pudiera modificarlos o dejarlos inexistentes.

C. Proceso

La impugnación de los actos administrativos se sujetaba a dos requisitos: *a)* el agravio inferido al demandante, y *b)* que fueran mencionadas como causas de ilegalidad, y no de mera anulación, las que hasta entonces aparecían en el Código Fiscal de Federación como causales para iniciar el procedimiento.

El concepto de desvío de poder adoptado en el Código Fiscal de 1938 sólo se refería a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a las leyes fiscales. En el citado proyecto “recibe un nuevo contenido”, y se adoptó lo que en Francia comprende tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto de desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a un número significativo de actos “reglados”.

En el proyecto, utilizando un léxico “accesible a la población”, se incluyeron nuevas causales de ilegalidad tales como arbitrariedad, des-

proporción, aplicación desigual de la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta, o “cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme al fin que debe perseguir”.³⁴⁸

La dirección de la primera instancia del procedimiento se encargaba a un magistrado instructor, lo cual representaba una pronta expedición de las resoluciones y la garantía de la unidad de criterio.

D. Partes en el proceso

Podían ser partes en el proceso tanto los particulares como las autoridades administrativas, como actores o como demandados, cuando se impugnara un acto de una autoridad administrativa. También se consideraba como demandado al titular de la secretaría o departamento administrativo del cual dependía la autoridad que dictó el acto o resolución impugnados. No se mencionaba la posibilidad de que en el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa figurasen como demandados los organismos descentralizados que ejecutaran actos de autoridad.

Por cuanto a los terceros, podían serlo tanto quien tuviera un derecho incompatible con el que pretendiera el actor, como aquel que tuviera interés directo en que prosperara la demanda interpuesta por la secretaría o departamento de Estado.

La Secretaría de Hacienda seguía participando en los juicios en que se discutían ingresos o egresos del erario federal. En cumplimiento del artículo 102 constitucional se daba participación a la Procuraduría General de la República, puesto que a dicha dependencia corresponde representar a la Federación en los juicios en que ésta sea parte. Los autores del proyecto consideraban que, dada la amplitud de la competencia del nuevo tribunal, no sólo se demandaría al órgano administrativo que emitió el acto sino a la Federación misma.

La no contestación de la demanda o la no remisión de los expedientes producía los siguientes efectos:

- a) La presunción de ser ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos que de manera precisa se imputaban a la autoridad demandada.
- b) La obligación inexcusable de la autoridad demandada de remitir el expediente respectivo dentro del plazo señalado a tal efecto.

³⁴⁸ Cfr. Heduán Virúes, *op. cit.*, *Cuarta década...*, *supra* nota 41, p. 316.

La sanción respectiva consistía en tener por confesada a la autoridad demandada, el pronunciamiento de una sentencia favorable al actor y la imposición de una sanción pecuniaria a la autoridad remisa.

En materia probatoria regía el principio inquisitivo, pues, con independencia de los datos aportados por las partes, el Tribunal estaba en plena libertad de ordenar las pruebas que considerase pertinentes para llegar a establecer la verdad de los hechos. Se entendía que el tribunal era un contralor de la legalidad de los actos, con independencia de los alegatos de las partes, fueren particulares o autoridades.

La presunción de la validez de los actos de las autoridades administrativas demandadas no surtía efecto en el caso de que el juicio fuera “de derecho” y en aquellos casos en los que la carga de la prueba recaiese en la autoridad.

E. *Procedimiento*

Se mantenía el procedimiento abreviado, es decir, plazos perentorios, incidentes de previo y especial pronunciamiento reducidos al de nulidad de notificaciones y al de acumulación de actuaciones, libre apreciación de la prueba, etcétera; sin embargo, el proyecto abandonó la tendencia hacia la oralidad y se inclinó por un procedimiento escrito.

Se introdujo la “caducidad de la instancia” por inactividad del demandante en primera instancia. En el segundo grado, se propuso la caducidad de la apelación, que se tramitaba ante el Pleno del Tribunal, de manera que quedaba firme el fallo dictado en primera instancia.

F. *Recursos*

Se suprimió la queja por violación de la jurisprudencia fijada por el pleno y la “queja por cualquier otro agravio”. Se estableció el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal, configurando así una segunda instancia.

Mientras el particular podía utilizar el juicio de amparo (que en lo sucesivo sería el uniinstancial o directo), para la autoridad se suprimió el recurso de revisión fiscal. En caso de que la autoridad se considerase agraviada con el fallo dictado en primera instancia, podía, en igualdad procesal con los particulares, interponer el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal.

También se propuso en el citado proyecto la introducción de un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el

nuevo tribunal. A fin de evitar que se siguiera utilizando el juicio de amparo con el objetivo de cumplimentar los fallos del citado tribunal administrativo, la Secretaría de la Presidencia estaba facultada para tomar las providencias necesarias para el debido cumplimiento de las sentencias que pusieran fin a un juicio.

G. *Providencias precautorias (la suspensión del acto reclamado)*

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución funcionaba de acuerdo con el principio *solve et repete*, y se aproximaba al sistema que utiliza el juicio de amparo. La suspensión de la ejecución del acto impugnado podía obtenerse mediante la garantía del cumplimiento de la obligación que el acto impusiera al particular demandante, salvo el caso de insolvencia. Una vez decretada, la suspensión surtía efectos hasta que el juicio concluyera definitivamente; y si la autoridad quedaba obligada a reponer el procedimiento administrativo o a emitir un nuevo acto, la suspensión subsistiría mientras no se cumpliera la sentencia. Dejaba de surtir efectos cuando la garantía se tornara insuficiente o cuando el tercero otorgara “contragarantía” para resarcir al actor —si éste era un particular— de los daños y perjuicios que le provocara la ejecución, en caso de que prosperara su acción.

La suspensión se gestionaba ante la autoridad responsable de la ejecución, pero todas las decisiones que ella dictare al respecto, eran recurribles en queja ante el órgano jurisdiccional que estaba conociendo del asunto.

No se suspendía la ejecución de los actos impugnados tendientes a preservar o conservar la salud pública; a combatir la producción y comercio clandestino de drogas y bebidas alcohólicas; la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles; a contener el alza de los precios de los artículos de consumo necesario; a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio; a prevenir actividades delictuosas e impedir su consumación; y en general, a evitar que de manera grave se lesionara el interés social o se trastornara el orden público.

El Tribunal dejaba de ser un órgano de simple anulación y se convertía en un órgano dotado de “plena jurisdicción”. El sentido de sus sentencias no se limitaba a declarar nulidad o a reconocer validez; la reposición del procedimiento administrativo se ordenaba cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese sido subsanada dentro del juicio. La condena, en su caso, era el resultado práctico de los juicios

sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos particulares.³⁴⁹

II. LA APORTACIÓN DE HUMBERTO BRISEÑO SIERRA

Su ponencia, presentada en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas en el año de 1966, puede ser resumida en 22 puntos:³⁵⁰

a) Debía crearse un Tribunal Federal de lo Administrativo, aprovechando la organización y la experiencia del actual Tribunal Fiscal de la Federación;

b) Debería integrarse por un grupo especializado de jueces que tuvieran independencia efectiva de la autoridad;

c) El nuevo tribunal debería tener competencia para dictar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, es decir, poseer plena jurisdicción;

d) Debía estructurarse un proceso principal con incidentes previos o paralelos de suspensión provisorios o preventivos;

e) Para el otorgamiento de la suspensión sólo debía exigirse la garantía del interés fiscal y sólo en el caso de auténticos impuestos;

f) Ante el Tribunal debían actuar las dos partes accionantes y los terceros coadyuvantes, litisconsortes y terceristas;

g) Sería tercero aquel que demostrara tener un interés concreto y directo;

h) La anulación de un acto violatorio podía intentarse en forma aislada o simultánea con la pretensión de reparación plena;

i) Para iniciar el juicio no debía exigirse el agotamiento previo de los recursos administrativos, con lo cual se establecería la optatividad de interponer el recurso legal o el juicio administrativo;

j) Debía seguirse un procedimiento escrito, con plazos breves destinados a la postulación, demostración y conclusiones;

k) La instrucción debía estar a cargo de un magistrado, pero la resolución final sería dictada por la sala respectiva, por mayoría de votos;

l) Se planteaba un proceso de litis cerrada con posibilidad de escritos aclaratorios (los hechos supervenientes podían ser considerados sólo si el coadyuvado estaba ausente);

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 317.

³⁵⁰ *Cfr.* Briseño Sierra, Humberto, "El proceso administrativo", *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de México, pp. 218-224.

m) El proceso en contumacia debería apegarse a la técnica de la “vía de prueba”;

n) Para evitar la caducidad procesal, el Tribunal dictaría sus sentencias con apoyo en las constancias de autos, concluidos los plazos para probar o concluir;

o) El sistema de estimación de la prueba debía combinar el valor legal de documentos e instrumentos públicos con el arbitrio judicial de la sana crítica;

p) El cumplimiento de la sentencia debía quedar a cargo de la administración pública. En el caso de condena patrimonial, la Secretaría de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente a la partida presupuestaria de egresos. Tratándose de actos constitutivos podría obtenerse del Tribunal su realización por vía de queja;

q) Debería evitarse el reenvío en todo caso. Si el conflicto comprendía vicios de procedimiento al lado de violaciones de fondo, deberían ser resueltas éstas;

r) Los fallos del tribunal serían definitivos e inmodificables. Tanto las autoridades como los miembros del Tribunal incurrirían en responsabilidad en los casos determinados por la ley;

s) La agilidad del procedimiento estaría en función de la facilidad para solucionar incidentes o accidentes (*pre-trial* del derecho inglés);

t) Si bien las diligencias para mejor proveer atentaban contra la igualdad procesal de las partes, su finalidad esencialmente ligada a la adquisición de pruebas, podía obtenerse a instancia de los accionantes, cuando el juzgador señalara la insuficiencia de los medios presentados;

u) La prueba pericial era el medio de prueba más idóneo en cuestiones técnicas. Debía desalentarse la pericial de partes para constituir al dictaminador como auxiliar del juez;

v) La inmodificabilidad del fallo exigía la mayor seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del juzgador; por tanto, la potestad jurisdiccional debía ser plena, ya que el juzgador podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales sin más límite que la preclusión de grado. Todo proveído debía ser impugnabile en plazos no mayores de tres días, debiendo limitarse la sustanciación a un escrito de cada parte;

w) Respecto de la sentencia final, cabría pensar en un recurso ordinario ante el mismo tribunal (sala de apelaciones), pero una vez que causara estado el procedimiento, no sería modificable.

III. ANTEPROYECTO DE 1973

Este anteproyecto, aunque en líneas generales era muy parecido al de 1964, difería en que en el primero, el Tribunal Fiscal de la Federación era estructurado de conformidad con el principio de desconcentración que, en esa época, puso en marcha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁵¹

Debemos recordar que la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación ya había sido planteada, décadas antes, por Antonio Carrillo Flores.³⁵²

Además, es preciso recordar que en el derecho comparado esta tendencia fue iniciada por el Consejo de Estado francés en 1953 y posteriormente por la jurisdicción administrativa italiana en 1971.³⁵³

En el citado anteproyecto, en forma concreta, se propuso la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas y de acuerdo al esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se propuso la creación de una Sala Superior con objeto de garantizar la unidad de criterios y de coordinar las actividades de las salas regionales. Dicha Sala Superior, con sede en la ciudad de México, se integraría por un presidente y nueve magistrados.

La Sala Superior conocería del recurso de revisión interpuesto contra los fallos de las salas, al mismo tiempo que unificaría los criterios aplicables por todas las salas del tribunal.

En el año de 1978, el anteproyecto de 1973 del cual nos ocupamos, se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

IV. ANTEPROYECTO DE 1981

El cuarto anteproyecto dirigido a la conversión del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa de competencia genérica fue presentado en forma personal por un funcionario hacendario, ante la comisión de justicia administrativa, inte-

³⁵¹ Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra*, nota 41, p. 354.

³⁵² Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *Ensayos de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM- IIJ, 1987, p. 126.

³⁵³ Cfr., *supra*, capítulo tercero, apartados II (A) y VIII (B).

grada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.³⁵⁴

El anteproyecto en cuestión presenta las siguientes características:

La competencia comprendería los juicios promovidos por los administrados contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal o de sus organismos descentralizados.

Del total de las resoluciones administrativas que podían ser impugnadas, se excluyeron aquellas materias que previamente se habían señalado en el anteproyecto de 1964.

En el anteproyecto que comentamos se propusieron mecanismos tendientes a agilizar los procedimientos seguidos ante el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa al cual, con la idea de dotar de “plena jurisdicción”, le son conferidas mayores potestades.

Se propuso la posibilidad de que, en la contestación de la demanda, la autoridad pudiera modificar, ampliar o incorporar elementos tendientes a fortalecer la fundamentación y la motivación del acto impugnado. Tratándose del desvío de poder podía expresar aquellos objetivos o motivos que inspiraron el ejercicio de facultades discrecionales.

La sentencia dictada por el tribunal administrativo federal que se proyectaba podía producir una multiplicidad de efectos:

- a) Sobreseer total o parcialmente, aun de oficio, el juicio;
- b) Reconocer la validez del acto impugnado;
- c) Ordenar la reposición del procedimiento administrativo;
- d) Declarar la nulidad del acto impugnado o la nulidad para determinados efectos;
- e) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que debe producirse el nuevo acto que lo sustituya, y
- f) Condenar al cumplimiento de una obligación.

También se incluyó la regulación de la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios causados a los particulares por actos de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada.

De forma similar que en el anteproyecto de 1973, se planteó una organización territorial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base la organización regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual coincidía con la zonificación de las

³⁵⁴ Cfr. Carballo Balvanera, Luis, “Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”, *Justicia administrativa*, México, Trillas, 1987, p. 51. Quien omite mencionar el nombre del autor de la citada ponencia.

salas en el esquema organizacional contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente.

V. ANTEPROYECTO PRESENTADO POR HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

El citado anteproyecto fue dado a conocer en una ponencia presentada durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación en la ciudad de México intitulada “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa”.³⁵⁵

La parte que en especial nos interesa es el apartado VIII: “Estructura, competencia y funciones de un futuro Tribunal de Justicia Administrativa en el ámbito federal”. Parte el ponente de la idea de que ya existían bases sólidas para la organización de dicho tribunal, considerando la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación y la del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A. Estructura

En lo tocante a la estructura, se plantea que el nuevo tribunal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, conservara una estructura desconcentrada. El futuro tribunal absorbería las actuales funciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa estaría dotado de plena autonomía para emitir sus fallos con independencia de cualquier órgano administrativo.

El Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa contaría con una sala superior encargada de los aspectos administrativos y de gobierno interno del mismo, además de conocer y resolver los problemas relativos a la formación y modificación de la jurisprudencia obligatoria; resolver, en casos excepcionales, los recursos interpuestos en contra de las resoluciones de las salas regionales; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos competenciales que se suscitaran entre las salas regionales; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las propias salas regionales, así como para designar al presidente del Tribunal, en forma análoga

³⁵⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, pp. 379-414.

a los artículos 15 y 16 de la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Si bien el anteproyecto en cuestión recomienda la adopción de una estructura desconcentrada, lo hace proponiendo un sistema similar al del Poder Judicial Federal, pues dada la amplitud de conocimiento que deberían asumir las salas regionales, lo idóneo sería adaptar el funcionamiento del nuevo tribunal a la estructura que plantea la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 72. En cuanto a dividir las salas regionales por materias en las regiones de mayor actividad económica, se reconocía que la especialización es conveniente en las materias administrativas altamente tecnificadas como es el caso del derecho fiscal.³⁵⁶

Uno de los aspectos más importantes que señaló dicho autor, tanto para la creación de órganos jurisdiccionales como para la transformación de sus estructuras, fue el relativo a los jueces y a las garantías judiciales, o sea, los instrumentos jurídicos que son incluidos en los ordenamientos legales con objeto de asegurar la independencia, imparcialidad, y eficacia de los organismos jurisdiccionales, las que se estudiaron con acierto en el citado proyecto.

El anteproyecto elaborado por Héctor Fix-Zamudio formuló importantes propuestas en materias tales como la designación, estabilidad, independencia económica y régimen de responsabilidad de los jueces.³⁵⁷

B. Competencia

El principio fundamental radicó en la competencia genérica, similar a la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer en principio de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que, en su ámbito competencial, afectaran la esfera jurídica de los particulares.

En la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa deberían señalarse, en forma precisa, los casos de inadmisibilidad e improcedencia de la demanda.

A diferencia de los anteproyectos que le preceden, el proyecto de Fix-Zamudio redujo los supuestos de improcedencia de la impugnación a los casos en los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es categórica: materia educativa (artículo tercero), decla-

³⁵⁶ *Idem*, p. 399.

³⁵⁷ *Idem*, pp. 400-405.

ración de resultados electorales (artículo 60), y las resoluciones emitidas en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución mexicana).

Tomando como base la circunstancia de que el texto constitucional no consagra en forma categórica en sus artículos 27 y 33 la inadmisibilidad de la vía judicial, no podría rechazarse la reclamación ante el Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa en sectores tales como los relacionados con actos políticos y con resoluciones de autoridades agrarias.

C. Actos políticos

Después de recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que la violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, puesto que no se trata de garantías individuales,³⁵⁸ Héctor Fix-Zamudio considera que el concepto de acto político ha sido interpretado de manera desorbitada, y a pesar de que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia contemporáneas consideran que los derechos políticos son derechos de la persona humana y que deben sujetarse, en principio, a la revisión judicial, salvo excepciones estrictamente delimitadas.³⁵⁹

Es por lo anterior que Fix-Zamudio propuso que dicho Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa fuera competente para conocer de una gama de actos discrecionales, hasta el momento excluidos del examen judicial, por atribuírseles el calificativo de “políticos”, así sea en cuanto a su arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta u otra causa similar, según el artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y conforme a los principios de razonabilidad y de desvío de poder señalados por la doctrina.

Sólo podía disponerse la inadmisibilidad en supuestos muy claros de decisión política como los relativos a relaciones internacionales y a la seguridad del país, sin que tampoco de estos últimos pudiesen excluirse en forma genérica (como por ejemplo las decisiones que afectan derechos políticos y contra las que procede la revisión judicial, tanto administrativa como de amparo; los derechos que se otorgan a

³⁵⁸ Tesis número 623, *Apéndice al SJF 1917-1988*, segunda parte del volumen de Tesis comunes al Pleno y Salas del *Semanario Judicial de la Federación*, p. 1061.

³⁵⁹ *Op. cit.*, *supra*, nota 355, p. 406.

los partidos políticos nacionales en el Código Federal Electoral; registro, acceso a los medios de comunicación, etcétera).³⁶⁰

D. *Materia agraria*

Héctor Fix-Zamudio considera que tampoco puede excluirse del conocimiento de un tribunal federal de jurisdicción administrativa, la impugnación de las decisiones tomadas en materia agraria, inclusive las que afectaran a los propietarios por resoluciones presidenciales dictadas en los términos del artículo 27, fracción XIV de la Constitución mexicana, tomando en cuenta que incluso se ha planteado la necesidad de establecer tribunales agrarios especializados, tal como se recomendó en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrado en Jalapa, Veracruz, durante el mes de noviembre de 1979.³⁶¹

La propuesta específica del anteproyecto que comentamos consistió en la creación de salas regionales, especializadas en materia agraria, como punto intermedio entre el actual sistema de justicia retenida, en el que el presidente de la República conserva el carácter de máxima autoridad agraria en el terreno administrativo, y la creación de tribunales agrarios especializados.

E. *Responsabilidad de la administración*

La competencia de un futuro Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa también debía comprender la responsabilidad de la administración por la defectuosa prestación de los servicios públicos.

F. *Procedimiento*

Finalmente, el proyecto de creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa elaborado por Héctor Fix-Zamudio hace énfasis en dos importantes aspectos procedimentales que deberán ser regulados en forma cuidadosa: las medidas precautorias (y las facultades flexibles que para su otorgamiento debería poseer el nuevo tribunal), y la ejecución imperativa de las sentencias protectoras dictadas por el Tribunal.

a') Respecto de las medidas precautorias, que actualmente se encuentran limitadas a la suspensión de los actos de ejecución, era nece-

³⁶⁰ *Idem*, p. 407.

³⁶¹ *Ibidem*.

sario que dentro del proceso administrativo fuesen adoptadas reglas flexibles para las medidas cautelares, a fin de evitar daños irreparables para los administrados, debiendo para ello ir más allá del simple efecto paralizador para llegar a efectos restitutorios o constitutivos, así sea parcialmente, cuando sea necesario.

b') La ejecución forzosa de las sentencias de un tribunal administrativo es una consecuencia lógica de su plena autonomía, que hasta el momento no había sido conferida al Tribunal Fiscal de la Federación.

Dado que el futuro Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa se encargaría de resolver las controversias situadas en el contencioso de nulidad (que podían culminar en sentencias de condena genérica de resarcimiento), así como del contencioso de plena jurisdicción (que podía concluir con sentencias de condena específica), era necesario lograr la ejecución forzosa de sus fallos dentro de los límites que la situación imperante lo permitía, evitando la colocación de obstáculos, tales como la falta de partida presupuestal respectiva para cubrir los gastos que implica una reparación específica o la compensación de daños y perjuicios, a través de una compensación económica.³⁶²

³⁶² *Idem*, p. 409.