

EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LUCIO CABRERA ACEVEDO,
profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM,
México.

Las tres constituciones que esencialmente han regido la vida política de México consagraron la división de poderes como un principio básico, asimilado del liberalismo francés, español y norteamericano. Este sistema de frenos y contrapesos —que no significa una oposición entre los poderes sino una coordinación y control mutuo— ha variado a través de la historia patria. En la Constitución de 1857 se combinaron elementos de un régimen presidencial, como el de los Estados Unidos, con los de un parlamentarismo atenuado, y un poder judicial provisto de facultades para anular —en los casos individuales— los actos del Ejecutivo y las leyes de los congresos.¹ Los rasgos parlamentarios de la Constitución de 1857 se limitaron en virtud de las reformas de 1874, que establecieron de nueva cuenta el Senado y el veto suspensivo del presidente de la República respecto de las leyes aprobadas por las dos cámaras, en tanto que durante el porfiriismo se consolidó de hecho una dictadura, con simulada vigencia de la Constitución, en la que la fuerza inmoderada del Ejecutivo sólo halló ciertas restricciones en la acción del Poder Judicial federal.²

La Constitución de 1917 acentuó la tendencia hacia la supremacía del Eje-

¹ *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX, la Constitución de 5 de febrero de 1857*, tomo II, México, 1957, pp. 1324-1327. Sobre la situación del Ejecutivo federal en el sistema de la Constitución de 1857 ver el profundo estudio de Héctor Fix, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", próximo a publicarse. Asimismo, también de Héctor Fix, "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho constitucional mexicano". *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Serie de cuadernos de Derecho Comparado, número 6.

² Desde 1867, Sebastián Lerdo de Tejada, como secretario de Gobernación de don Benito Juárez, presentó una iniciativa de reforma a la Constitución de 1857 proponiendo el establecimiento de una segunda cámara, el veto suspensivo, los informes por escrito, limitación a las facultades de la diputación permanente a convocar a sesiones extraordinarias y el sistema de sustitución provisional del jefe del Ejecutivo al faltar éste y el presidente de la Suprema Corte. Pero hasta 1874 no se aprobó esta reforma. Sobre el papel del Poder Judicial durante el porfiriismo, véase el capítulo respectivo. Cosío Villegas considera que "algunas instituciones jurídicas se consolidaron durante el porfiriismo y otras no; las que se consolidaron fueron las secundarias y, en cambio, las principales, las instituciones políticas, simplemente desaparecieron" Cosío Villegas, Daniel, *El porfiriismo, era de consolidación. Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. XIII, julio-septiembre, 1963, núm. 1, p. 87.

cutivo sobre el Legislativo, a través de varias medidas: elección directa del presidente de la República, reducción de los dos periodos de sesiones de las cámaras a uno sólo, etcétera. En cambio, fue propósito tanto del proyecto de Constitución del Primer Jefe Venustiano Carranza como de la Asamblea Constituyente fortalecer al Judicial y que éste fuera el poder que equilibrara y controlara los actos del Ejecutivo y de la administración pública.³

A partir de 1917 y coincidiendo con un proceso que surgió en todo el mundo después de la Primera Guerra Mundial, ha ido aumentando en México el poder del Ejecutivo y de la administración pública. Incluso en los Estados europeos de tradición parlamentaria los legislativos han visto mermado su poder en contraste con el que paulatinamente adquiría la administración cada vez más vigorosa. Este fenómeno se ha debido a varias razones, pero entre ellas adquiere relieve la necesidad de una planeación socioeconómica, que procure una mayor justicia social, y de un desarrollo económico, técnico e industrial, finalidades que los congresos no están en aptitud de lograr con la misma eficacia que el Ejecutivo.

Frente al crecimiento de la administración se ha sentido la imperiosa necesidad de defender los derechos individuales, los derechos humanos, constitucionales y legales, para que no sean meras declaraciones teóricas y filosóficas, sino que tengan facticidad y se les proteja procesalmente. Triunfando sobre otras formas de control o de defensa de los derechos humanos, la de carácter judicial ha sido una de las más aceptadas en los diversos sistemas constitucionales contemporáneos, aunque no deben ignorarse otros medios políticos ensayados en nuestra época en varios países, a los que no nos vamos a referir por no haber alcanzado relieve en el derecho constitucional patrio.

En México cabe distinguir entre el Ejecutivo federal, el de los Estados y el de los órganos municipales, y dentro de la esfera de la administración pública federal —y en la de algunas de las entidades federativas—, deben ubicarse las llamadas empresas descentralizadas y las de participación estatal, aunque no se consideren generalmente autoridades por no hacer uso de la fuerza pública de derecho, ni de hecho.⁴ El Ejecutivo federal lo desempeña

³ Según Emilio Rabasa la Constitución de 1857 estableció un sistema de cierto predominio teórico del parlamento, un sistema híbrido parlamentario europeo y presidencialista norteamericano. (*La Constitución y la dictadura*, 3ª ed., México, 1956, pp. 65-67.) Tanto el proyecto de Carranza como el Constituyente de 1917 trataron de fortalecer al Ejecutivo, lo que se interpretó por Hilario Medina en el sentido de que “se necesitaba concentrar el poder legal en manos del presidente de la República para llevar a cabo y a fondo y hasta sus últimos extremos, la grande, la terrible revolución que desbordaba lo que había sido la misma Reforma”: *Emilio Rabasa y la Constitución de 1917, Historia Mexicana*, El Colegio de México, vol. x, octubre-diciembre 1960, núm. 2, p. 179.

⁴ El amparo solamente procede, como es sabido, contra actos de autoridad. De acuerdo con la tesis 54 de la compilación de la jurisprudencia del año de 1965, parte general, p. 115: “El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.” Por esto es que, por lo general, los llamados organismos descentralizados se supone que no son autoridades al no disponer de la fuerza pública y es improcedente el amparo contra sus actos.

el presidente de la República, auxiliado en su compleja labor por quince secretarios de Estado, tres jefes de departamento y la Procuraduría General de la República, de la que depende el ministerio público federal y la policía judicial federal que tienen a su cargo la investigación y persecución de los delitos federales.⁵

Ahora bien, en México, el control judicial de los actos del Ejecutivo y de la administración abarca dos ángulos o formas principales.

a) El control judicial en conflictos entre entidades públicas, para mantener el régimen federal principalmente. El artículo 105 de la Constitución, encomienda al Pleno de la Suprema Corte el conocimiento de controversias cuando surjan entre: dos o más Estados, los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y la Federación y uno o más Estados. Existe también la posibilidad de controversias entre entidades públicas conforme al artículo 104 de la Constitución, principalmente con apoyo en su fracción IV. Reglamenta estos preceptos constitucionales la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y, en materia tributaria, tanto la Ley de Coordinación Fiscal (de 28 de diciembre de 1953) como el Código Fiscal de la Federación (artículo 9). Las fracciones II y III del artículo 103, relativas al juicio de amparo, sólo de manera indirecta pueden utilizarse para mantener a la Federación y a los Estados dentro de sus esferas de acción, pues directamente protegen nada más al individuo.

Existe, por otra parte, una confusión entre las fracciones III y IV del artículo 104 y el artículo 105 de la Constitución, pues al parecer ambos se refieren a la misma clase de litigios entre entidades soberanas, cuyo conocimiento otorga el artículo 104 en primera instancia al juzgado de distrito, mientras el 105 lo atribuye al pleno de la Corte en única instancia (litigios entre dos o más Estados o entre un Estado y la Federación).

b) El control judicial de los actos de la administración pública, a través de juicios en los que una de las partes es un particular y la otra un órgano del Ejecutivo o de la administración (éste puede ser actor o demandado, aunque de hecho generalmente es demandado). Tales controversias se dirimen procesalmente a través de dos sistemas fundamentales: 1º por medio de juicios ordinarios, de juicios de oposición o de nulidad, conforme a los artículos 104 o 105 de la Constitución; 2º en el juicio de amparo, con fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución. Es posible también que en las constituciones de los Estados se establezcan bases para que los particulares

⁵ El artículo 21 de la Constitución, relacionado con el 102, dispone: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél..." Por otra parte, el procurador general de la República asumió algunas de las funciones que tuvo la Secretaría de Justicia, suprimida por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, por considerarla un elemento político perturbador de la recta administración de justicia y colaboradora en el régimen dictatorial de Díaz.

sigan juicio contra sus autoridades administrativas, pero no abordaremos su estudio porque esta monografía se limita al de la Constitución federal.

Debe decirse, respecto a las controversias entre sujetos de derecho público, que han sido relativamente infrecuentes y de poca importancia práctica.⁶

Las controversias entre los particulares y la administración pública, por el contrario, son las más frecuentes y alcanzan mucho mayor relieve. Tuvieron su fundamento durante la vigencia de la Constitución de 1857 en la fracción I del artículo 97 (actualmente fracción I del artículo 104), que decía:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: 1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Este precepto, que sólo se refería a las contiendas civiles, amplió su sentido hasta comprender a las administrativas, a tal grado que se admitieron por los jueces de distrito, en primera instancia, no exclusivamente demandas civiles, sino también aquellas en las que el particular impugnaba actos administrativos de las autoridades. Estos juicios, llamados de oposición, versaban sobre cobros fiscales, patentes y marcas, vías de comunicación, etcétera, pero se tramitaban en la vía civil, promovidos por el particular contra actos de la administración, aunque la materia fuera en el fondo la aplicación de una ley administrativa, y conocían de tales litigios los tribunales ordinarios federales, o sea, los juzgados de distrito en primera instancia, los tribunales unitarios de circuito en segunda instancia y después la Suprema Corte. Esta práctica tuvo su fundamento sobre todo en la interpretación que Vallarta hizo de la fracción I del artículo 97, tesis muy liberal y que admitía los mencionados juicios sin necesidad de que se reglamentara dicho precepto.

Pero frente al criterio de Vallarta, la doctrina de Ignacio Mariscal sostuvo que para poder promover juicios contra la administración, con apoyo en el repetido artículo 97, fracción I (de la Constitución de 1857), era necesaria su reglamentación por medio de leyes ordinarias, pues en su ausencia no podía ampliarse el sentido de la palabra civiles y, por tanto, los tribunales federales carecían de facultad para dirimir las controversias de particulares contra autoridades por la aplicación de leyes administrativas. Esta tesis fue adquiriendo vigor hasta ser aceptada a partir de la Constitución de 1917.⁷

Ahora bien, tanto la tesis de Mariscal como el hecho histórico de admitir a las juntas de trabajo —pertenecientes a la administración y no al poder judicial—, hicieron posible la aceptación de la constitucionalidad de tribunales no enmarcados dentro del Poder Judicial federal, para conocer de controversias llamadas contencioso-administrativas. Las juntas laborales empezaron a funcionar con autonomía, ajenas a la organización del Poder Judicial federal, pues situadas en la propia administración, pertenecían formalmente al Ejecutivo. Tales precedentes sirvieron de base para que se creara el Tri-

⁶ En efecto, excepcionalmente ha habido esta clase de controversias. Se recuerda la ocurrida en 1932 entre el Estado de Oaxaca y la Federación.

⁷ Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares*, op. cit., pp. 203 y ss.

bunal Fiscal de la Federación que, establecido por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, inició sus labores en enero de 1937. Ese tribunal conoció, en un principio, exclusivamente de controversias entre el particular y la administración en materia tributaria, y, aunque dotado de autonomía, pertenecía formalmente al Ejecutivo.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue considerada por un sector muy amplio de juristas como un acto inconstitucional; sostenían que la ley que lo estableció no podía estimarse reglamentaria de la fracción I del artículo 104 constitucional, que sólo se refería a controversias civiles, y que, por otra parte, contrariaba el principio de separación de poderes. Esta tesis se fundaba, como refiere Carrillo Flores, en doctrinas defendidas por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y, en su época, por Gabino Fraga, quienes estimaban que la expresión "civiles" sólo se refería a controversias de esta clase y mercantiles, pero no a litigios entre el particular y el Ejecutivo ocasionados por la aplicación de leyes administrativas.⁸

Sin embargo, el Tribunal Fiscal empezó a resolver los conflictos entre los particulares y la administración en materias fiscales y fue afianzando su postura. En 1939 Antonio Carrillo Flores escribió un libro clásico sobre la materia —*La defensa jurídica de los particulares frente a la administración de México*— que mucho sirvió para apoyar doctrinalmente al Tribunal Fiscal y subrayar sus ventajas jurídicas y prácticas sobre el amparo. Por último, en 1946 se efectuó una enmienda constitucional a la fracción I del artículo 104, que purgó de toda duda la posición jurídica de dicho tribunal y de los recursos que existían contra sus resoluciones.

Pero el Tribunal Fiscal de la Federación no dicta sentencia en última instancia, sino que sus actos han podido recurrirse ante la Suprema Corte mediante la revisión fiscal, prevista en el código de la materia, y el amparo indirecto ante los tribunales federales ordinarios (la reforma constitucional de 1967 estableció el amparo directo). De esta manera el Poder Judicial federal devino supremo revisor de las sentencias de este Tribunal, el que debe además acatar la jurisprudencia que dicte la Suprema Corte de Justicia.⁹

El Tribunal Fiscal ha tenido hasta ahora una serie de limitaciones: a) sus sentencias esencialmente versan sobre la nulidad de los actos impugnados y

⁸ *Idem*, p. 204.

⁹ En efecto, según tesis jurisprudencial publicada en la compilación 1917-1965, el Tribunal Fiscal de la Federación debe acatar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cosa lógica porque se trata de un tribunal con facultades jurisdiccionales, aunque pertenezca a la administración y cuyas decisiones son revisadas por la justicia federal. Esto lo señaló Jorge Iñárritu en su mencionado estudio sobre la jurisprudencia, *op. cit.*, p. 136. En la iniciativa de reformas constitucionales ya se equipara ahora la sentencia de los tribunales administrativos (del Tribunal Fiscal), a una sentencia judicial, tal como pasó con los laudos de las juntas laborales, por lo que el particular puede interponer el amparo directo. La fracción V, inciso b), del artículo 107 constitucional dice que se promoverá directamente ante la Corte el amparo contra sentencias definitivas no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley ordinaria, caso en que será del conocimiento de los tribunales colegiados.

carecen de plena jurisdicción, tal vez para evitar que se estimaran violatorias del artículo 105 constitucional; pero esta deficiencia se ha superado, pues sus resoluciones deben indicar los términos en que la autoridad está obligada a proceder y, además, actualmente conoce de otros casos en que sus sentencias alcanzan plena jurisdicción, sin que con ello se considere conculcado el citado precepto constitucional;¹⁰ b) carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, siendo necesario, en caso dado, recurrir al amparo para su ejecución. No hay duda de que es ésta una seria crítica. La última reforma constitucional a la fracción I del artículo 104 indica que las sentencias que dicte la Suprema Corte en revisión fiscal “quedarán sujetas a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo”. Con esto queda subsanada una de las principales deficiencias que tenía el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Fiscal, después de revisadas por la Suprema Corte.¹¹

Por otra parte, el Tribunal Fiscal ha ido ampliando la esfera de sus atribuciones. Conoce de conflictos surgidos por decisiones definitivas: en materia fiscal federal, del Departamento del Distrito Federal y de organismos fiscales autónomos, que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; respecto de multas federales o del Distrito Federal; sobre pensiones y prestaciones sociales del ejército, la armada o civiles, a cargo del erario federal o del ISSSTE; acerca de la interpretación y el cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal; sobre actos no delictuosos que constituyan responsabilidades de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.¹² Contra las sentencias de las salas del Tribunal procede

¹⁰ Véase el artículo del licenciado Jaime Cadena Rojo, “Origen y desarrollo del contencioso-administrativo en México”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2º número extraordinario (*Ensayos de derecho administrativo y tributario, para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*), pp. 241 y ss.

¹¹ Las tesis 256 y 257 de la compilación de jurisprudencia 1917-1965, segunda sala (pp. 309 y 312), sostienen precisamente que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de imperio para ejecutar sus decisiones y que el amparo es procedente para el efecto de exigir el cumplimiento de sus sentencias.

¹² El artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación dice así: “Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación: I. Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación. II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado. III. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores. IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal. V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicios que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea

la queja ante su propio pleno, cuando violen la jurisprudencia que éste haya establecido, pero la sentencia que emita el pleno la puede impugnar el particular ante la Suprema Corte, en vía de amparo directo, y la autoridad, en revisión fiscal, por lo que la jurisprudencia en definitiva la dicta este supremo tribunal.

Resta explicar el proceso que siguen los conflictos entre el particular y la administración pública, conforme a los artículos 104, fracción III y 105 de la Constitución: “controversias en que la Federación es parte”. Estos dos preceptos se redactaron de idéntica manera dando lugar a numerosas confusiones y conflictos de competencia, que en la práctica han servido para que en todo juicio contra la Federación, ésta siempre plantee un problema competencial entre un juez de distrito y el pleno de la Suprema Corte y con ello el juicio se alargue enormemente. Carrillo Flores propuso desde 1939 que se suprimiera de plano esta parte del artículo 105, criterio que aceptó también el anteproyecto de reformas a la Constitución en 1965, redactado por la Suprema Corte. Sin embargo, el Congreso, al discutir el proyecto —que había hecho suyo el presidente de la República—, no aceptó la supresión del precepto, precisando la reforma que el pleno de la Suprema Corte conocería de las controversias en que la Federación fuera parte “en los casos que establezca la ley”, es decir, dejó a la ley secundaria el deslinde de las competencias. Salvo algunas interrupciones, la jurisprudencia más reciente de la Suprema Corte se ha manifestado en el sentido de que corresponde al pleno conocer solamente de los juicios contra la Federación cuando en ellos se ventilan cuestiones de mayor trascendencia nacional, de verdadero interés general.

Así pues, estos dos artículos de la Constitución se refieren a juicios civiles federales, entre un particular y la Federación —normalmente contra la Federación—, en que por regla general se reclaman reparaciones patrimoniales: la reivindicación de un bien, el pago de una indemnización, etcétera. Esta clase de litigios, que tiene a su alcance el particular, revisten importancia, pues, como se advertirá, por medio del amparo sólo rara vez es posible obtener una reparación patrimonial del Estado. También es interesante señalar que en este terreno el sistema procesal y judicial mexicano permitió más pronto que en los países anglosajones enjuiciar al Estado como institución pública, ya

diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o de la de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración. VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado. VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal. VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos. Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.”

que tanto en Inglaterra como en los Estados Unidos se consideró hasta fechas recientes que el Estado no podía cometer errores o agravios, ni someterse a juicio como entidad soberana.

La otra forma procesal como un particular puede entrar en controversia con el Ejecutivo y la administración pública es el juicio de amparo.

A partir del Acta de reformas de 1847, el derecho a solicitar el amparo de la justicia federal se otorgó a todos los habitantes del país para protegerlos contra cualquier ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Otero se inspiró en la obra de Tocqueville, *La democracia en América*, pero se apartaría en varios puntos fundamentales del sistema norteamericano. En la Constitución de 1857 se estructuró el juicio de garantías que, con el tiempo, como se ha visto, iba a proteger no sólo contra las violaciones a los derechos constitucionales del hombre, sino también contra la clase de infracciones legales. El control de la legalidad —promovido con fundamento en el artículo 14—, pasó así de la materia judicial a la administrativa y el amparo creció enormemente. El amparo administrativo surgió y se fue elaborando como una forma de control constitucional y legal de los actos del Ejecutivo y de la administración, desde fines del siglo XIX, pero su enorme vigor es un suceso de este siglo y posterior a la Constitución de 1917. El amparo contra actos del Ejecutivo tiene tan hondas raíces en nuestra tradición que los particulares casi exclusivamente han acudido a ese sistema de tutela, ya que el otro, el de los juicios civiles o de oposición que hallan su fundamento en los artículos 104 y 105 constitucionales, ha sido mucho más lento e ineficaz y de hecho el particular lo evita, si puede usar otras vías de defensa. Así pues, frente a la vitalidad del amparo, como institución por excelencia defensora de los derechos constitucionales y ordinarios del hombre, y ante la debilidad y lentitud de los juicios ordinarios, sólo ha alcanzado desarrollo el proceso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a partir de 1937, y hoy día, las discusiones sobre la constitucionalidad y conveniencia de ese órgano han perdido vigencia.

Los conflictos del particular contra la administración pública son los denominados contencioso-administrativos, mismos que en algunos casos se ventilan mediante juicios ante el Tribunal Fiscal y, en otros, a través del juicio de amparo. Desde la creación en 1936 del Tribunal Fiscal, y una vez superada la etapa de su consolidación, el más importante de los problemas planteados ha sido y es el siguiente: ¿en qué medida puede y debe desarrollar sus facultades ese Tribunal o un tribunal federal administrativo, cuyas sentencias sea posible impugnar en revisión fiscal o en amparo directo ante la Suprema Corte o ante un tribunal colegiado? Porque, en la proporción en que amplíe y desarrolle sus atribuciones el Tribunal Fiscal, como lo ha venido haciendo, la intervención de los tribunales federales ordinarios y de la Suprema Corte frente al Ejecutivo y la administración pública se transforma en una intervención mediata y no inmediata, contrariamente al sistema tradicional en que el amparo administrativo indirecto, del que conoce primero el juez de dis-

trito y después, en revisión, la Suprema Corte o un tribunal colegiado, sustituía al contencioso-administrativo, permitiendo el contacto y enfrentamiento directo entre el Poder Judicial federal y la administración. En efecto, el juez de distrito ha conocido en el amparo —en lo principal y en cuanto a la suspensión del acto— directamente de la actuación administrativa. En cambio, en el grado en que se continúe ampliando la competencia del Tribunal Fiscal o se creen nuevos tribunales administrativos —ya sean federales de los Estados, o un tribunal federal administrativo—, el papel del Poder Judicial federal se verá reducido a corregir y revisar esencialmente la legalidad de las sentencias de estos tribunales, es decir, sería la última instancia del contencioso-administrativo, y las sentencias de amparo de la Suprema Corte o de los tribunales colegiados no obligarían directamente al Ejecutivo, sino sólo a los tribunales administrativos. El amparo administrativo se transformaría, principalmente, en un amparo directo —semejante al amparo directo civil, penal o del trabajo— fundado en la aplicación incorrecta de la ley y en los artículos 14 y 16 de la Constitución, y la revisión fiscal contra las sentencias de estos tribunales administrativos también sería equivalente, por su naturaleza, al amparo directo. Así, siguiendo esta tendencia, la relación entre autoridad administrativa y Poder Judicial se transformaría en indirecta y mediatizada, a causa de la intervención de los tribunales administrativos.

Al estudiar esta realidad han surgido dos corrientes de pensamiento: por un lado, la que desea mantener hasta cierto punto el amparo en sus lineamientos clásicos, el amparo indirecto administrativo —en vez del contencioso-administrativo—, que enfrenta al juez de distrito y al Poder Judicial federal directamente con la administración, en forma inmediata, suspendiendo sus actos y resolviendo sobre su legalidad y constitucionalidad; y por otro, la que pretende transformar al amparo administrativo esencialmente en un amparo directo, revisor de la legalidad de las sentencias de tribunales administrativos, y otorgar a éstos facultades cada vez más amplias.¹³

De acuerdo con la enmienda constitucional iniciada en 1965, es el segundo criterio el que imperará en el futuro, pues se ha reformado el artículo 104, fracción I, en el sentido de permitir con más amplitud que las leyes federales establezcan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía, que resuelvan las controversias entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares. Como se ha repetido, contra sus sentencias procede el amparo directo y la revisión fiscal

¹³ En el primer caso, el amparo administrativo indirecto sustituye totalmente al proceso contencioso-administrativo; en el segundo, el amparo directo o la revisión fiscal vienen a ser sólo la última etapa del contencioso administrativo. Tena Ramírez ha dicho que en el amparo indirecto contra la administración activa, "el amparo sí es prácticamente un proceso sustitutivo del contencioso-administrativo, porque en contacto directo con el acto de la administración activa, desempeña respecto de éste el mismo papel que en la legislación y la doctrina le corresponde al contencioso-administrativo de anulación. En cambio, cuando el amparo administrativo se dirige contra una sentencia del Tribunal Fiscal, su función es la misma del amparo civil, o sea, de mero control de la legalidad..." *Fisonomía del amparo en materia administrativa*, op. cit., p. 126.

ante la Suprema Corte, en los casos que señalen las leyes federales, y el fallo que dicte la Corte en esta revisión quedará sujeto a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo. Esta corriente vigoriza el proceso iniciado desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, que trata de controlar los actos de la administración mediante vías procesales diferentes al amparo y que se asemejan al tipo del contencioso-administrativo francés. Según este criterio, cuyo principal apologista fue en un principio Antonio Carrillo Flores, el amparo administrativo (clásico e indirecto) tiene multitud de deficiencias y limitaciones, de tal suerte que deben crearse tribunales administrativos especializados y un tribunal federal de lo contencioso (que en apelación revise los fallos de los tribunales federales administrativos especializados y de los que surjan en los Estados). También Felipe Tena Ramírez considera indebido y deficiente el amparo indirecto como sustituto del contencioso-administrativo, pues lo estima plagado de vicios éticos y técnicos, anárquico, contrario a la formación de jurisprudencia e insuficiente para controlar procesalmente el desorden y la complejidad de los actos de la administración.¹⁴

En nuestra opinión, la tendencia que está prevaleciendo en el sistema procesal administrativo es la correcta, pero con ciertas limitaciones y salvedades. Las críticas dirigidas contra el amparo indirecto administrativo clásico en México son acertadas porque: *a*) el amparo provoca la nulidad del acto, pero sólo en raras ocasiones determina indirectamente una reparación o restitución patrimonial; *b*) el derecho administrativo requiere una especialización seria en cada una de sus ramas, por la legislación tan abundante, complicada y en constante cambio que rige los actos administrativos y esta especialización no la puede tener el juez de amparo, el juez de distrito, de tal suerte que sus sentencias se emiten sin tocar los puntos y matices técnicos de la respectiva rama administrativa; *c*) el concepto de interés del quejoso es variable en la jurisprudencia, tratándose de actos administrativos, lo que provoca el frecuente sobreseimiento del juicio; *d*) la distinción entre actos de autoridad y actos de particular, con que actúa la administración, es confusa, lo que también puede ser causa de sobreseimiento del juicio de amparo; *e*) como afirma Carrillo Flores, en el amparo administrativo generalmente no se tiene conocimiento completo de los antecedentes del acto ni de todo el expediente en que se ha producido; *f*) deben estimarse los actos reclamados tal como se acreditaron ante la autoridad responsable, lo que con frecuencia no es posible, pues, si las autoridades responsables reconocen la existencia de los actos, pero con algunas diferencias, el quejoso generalmente carece de medios para demostrar lo contrario, determinándose con ello el sobreseimiento del amparo; *g*) los actos reclamados en el amparo deben exponerse tanto con el fin

¹⁴ Véase Tena Ramírez, Felipe, *Fisonomía del amparo en materia administrativa, op. cit.*, pp. 109 y ss. Asimismo la obra de Carrillo Flores, tantas veces mencionada, *La defensa jurídica de los particulares...* es en gran medida un esfuerzo por advertir los inconvenientes y limitaciones del amparo administrativo y la necesidad de que existan tribunales como el Fiscal, que lo sustituyen con ventajas en su opinión.

de obtener la suspensión como con el de lograr la protección constitucional; este doble propósito resulta en la práctica difícil de coordinar, por lo que el agraviado se ve en el dilema de plantear los actos reclamados prefiriendo una de estas dos finalidades a sabiendas de que la otra no escogida tiene escasísimas posibilidades de éxito; y así a veces se obtiene la suspensión, pero el amparo se sobreesee por no existir los actos como se expusieron, o bien se niega la suspensión; *h*) con frecuencia no se conoce si se deben o no agotar los recursos administrativos ordinarios antes de interponer el amparo, pues para ello es preciso estudiar los efectos de la suspensión de esos actos mediante el recurso administrativo ordinario, comparándolos con los de la suspensión del amparo. Esto lleva al estudio del perjuicio al interés social, cuestión materia de toda suspensión muy compleja e incierta de por sí, máxime cuando se aplica por analogía al recurso administrativo ordinario; *i*) por su complejidad, es fácil que se dicte el sobreseimiento. A estos defectos o limitaciones del amparo administrativo se podrían agregar otros, tema que brillantemente ha tratado en su obra mencionada Antonio Carrillo Flores.¹⁵

Mas frente a tales verdades hay que advertir y salvar los aspectos positivos del amparo administrativo indirecto y tradicional, en cuya virtud no nos parece correcto que tienda a desaparecer y quede absorbido por completo en el nuevo sistema de tribunales administrativos, ni que la justicia federal reduzca su función a la meramente revisora de la legalidad de sus fallos. Desde luego, en las reformas constitucionales de 1967, se mantiene la procedencia del amparo ante el juez de distrito en materia administrativa, en estos casos: *a*) contra resoluciones de tribunales administrativos en juicio —si su ejecución es de imposible reparación—, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan (inciso *a*, fracción III del artículo 107 constitucional) y contra actos que afecten a personas extrañas al juicio (inciso *c* de la fracción III de la misma disposición); *b*) contra actos o decisiones de la administración que causen agravio y no sean reparables mediante algún recurso, juicio (cuando escapen de la esfera del Tribunal Fiscal) o medio de defensa legal, y no será necesario agotar éstos cuando la ley exija para ellos mayores requisitos que la ley de amparo en materia de suspensión (fracción IV del artículo 107 constitucional). A este punto ya se aludía anteriormente como un defecto del amparo, porque en tal supuesto es preciso estudiar los efectos de la suspensión otorgada dentro del procedimiento administrativo para poder conocer la procedencia del amparo; *c*) contra leyes o reglamentos de autoridades administrativas, casos en que este amparo, después de ser resuelto por el juez de distrito, es revisable por la Suprema Corte: si se reclaman del presidente de la República reglamentos en materia federal, expedidos conforme a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, o cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley y su acto de aplicación, pues de acuerdo con la jurisprudencia también se incluye

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares . . .*, *op. cit.*, cap. xv, pp. 273 y ss.

en este concepto la legislación que expide el Ejecutivo conforme al artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución.

Pero las ventajas que se advierten en el amparo administrativo indirecto se deben a su forma de ejecución y cumplimiento, sumamente enérgica, y a que los funcionarios pueden incurrir en graves responsabilidades administrativas y penales en los informes previos y justificados que rinden al juez de distrito, y asimismo, si llegan a violar la suspensión concedida en el amparo. Estos elementos muy importantes, tratándose de la reclamación de actos de la administración, no existen cuando los actos reclamados son resoluciones judiciales comunes.

Se sostiene que así como hay un amparo directo civil, otro penal y otro laboral en materia de legalidad, debe existir también el amparo directo administrativo. Pero la gran diferencia es que cuando las autoridades responsables son los tribunales y jueces, el cumplimiento por parte de éstos es fácil, normalmente, pues son autoridades inermes. Mas cuando el particular está frente a la administración, requiere de un Poder Judicial vigoroso para enfrentarse a la fuerza tan grande que poseen las autoridades administrativas; y tal Poder Judicial sigue siendo únicamente el establecido en la Constitución: los jueces de distrito, los tribunales de circuito y la Suprema Corte. En efecto, los tribunales administrativos pueden gozar de autonomía y sus fallos ser independientes de la influencia de la administración, mas de hecho carecen de fuerza para suspender los actos, para exigir el respeto a sus decisiones en la forma que la Constitución y la tradición mexicana lo han establecido tratándose del amparo, y de continuar la proliferación de tribunales de lo contencioso-administrativo, el Poder Judicial federal en vía de amparo directo sólo podría ejercer sus facultades coactivas sobre esos mismos tribunales, que serían las autoridades responsables. O sea, el problema no radica en que los tribunales administrativos cumplan con las decisiones de la justicia federal, sino en que los propios órganos de la administración acaten los fallos de dichos tribunales, aunque tengan su origen en otros de la Suprema Corte, de los tribunales de circuito o de los jueces de distrito. He aquí un aspecto favorable del amparo tradicional indirecto sobre el directo.

Además, otras razones que pueden aducirse en apoyo del amparo indirecto tradicional y en contra de la nueva tendencia defensora de tribunales contencioso-administrativos especializados, son las siguientes: 1º los juicios ante los tribunales administrativos —como hasta ahora el Tribunal Fiscal— exigen agotar los recursos ordinarios (la reconsideración, el recurso jerárquico, etcétera), y en esta materia existe anarquía, pues no hay uniformidad de criterio ni es fácil conocer sus efectos suspensivos, mientras que la procedencia del amparo, con todo y los defectos que se le señalan, es más liberal y tiene una jurisprudencia abundante; 2º por medio del amparo puede impugnarse

¹⁶ El artículo 190, fracción iv, del Código Fiscal de la Federación, dice así: “Es impropio el juicio ante el Tribunal Fiscal: IV. Contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda este Código o la ley fiscal especial, algún recurso, medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del

en la misma demanda y sin agotar los recursos ordinarios, el reglamento o la ley y el acto de ejecución. Como la administración pública y el Ejecutivo no solamente realizan actos administrativos propiamente dichos (de naturaleza individualizada), sino también actos generales de naturaleza legislativa (como reglamentos y leyes, conforme a los artículos 89 fracción I y párrafo segundo del artículo 131 constitucional), el reglamento o la ley dictados por el Ejecutivo no podrán impugnarse de inconstitucionalidad en el proceso contencioso-administrativo, sino solamente en el amparo ante el juez de distrito, en cuyo caso la sentencia de la Suprema Corte resolverá sobre la constitucionalidad de la ley o reglamento y después el órgano judicial federal competente sobre la correcta aplicación, en su caso;¹⁷ 3º finalmente, los tribunales contencioso-administrativos representan un intento para separar las cuestiones de legalidad de las de constitucionalidad. Y esta separación, válida en la esfera lógico-técnica, no puede llevarse a efecto con demasiado rigor en la práctica, dada la naturaleza que histórica y realmente ha tenido hasta ahora el amparo. En éste se fusionan las cuestiones de legalidad con las de constitucionalidad en la misma demanda, de tal suerte que al exponer el quejoso los actos reclamados y los conceptos de violación se advierte que la cuestión de legalidad está vinculada necesariamente a la de constitucionalidad y la implica. De aquí que surjan problemas constitucionales que no pueden abordar los tribunales administrativos.¹⁸ Ante la duda de plantear cuestiones constitucionales o que supongan una interpretación directa de la Constitución a un tribunal admi-

qual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente. No operará esta causa de improcedencia cuando las disposiciones respectivas declaren expresamente que es optativa la interposición de algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas." Con justa razón el anteproyecto de Ley Federal de Justicia administrativa de los magistrados Rubén Aguirre Elguezabal, Dolores Heduán Virués y Margarita Lomelí Cerezo propuso (artículo 26) que fuera optativo para el particular agotar los recursos administrativos o acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Es evidente el desorden de los recursos administrativos, con el consiguiente estado de inseguridad que tienen los particulares. Véase también a Fix, Héctor, "Principios esenciales del proceso fiscal federal mexicano", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2º número extraordinario (*Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*), México, pp. 294 y ss.

¹⁷ En la tradición jurídica se distingue entre normas generales: las legislaturas, y normas individualizadas: las judiciales y las administrativas o ejecutivas. El Ejecutivo federal en México no sólo tiene facultades administrativas, sino también legislativas, principalmente: la reglamentaria —fracción I del artículo 89 constitucional— y la que le otorga el último párrafo del artículo 131 de la Constitución. Excepcionalmente, en caso de facultades extraordinarias conforme al artículo 29 constitucional, el Ejecutivo puede estar investido de facultades legislativas. El Ejecutivo tiene funciones judiciales en materia laboral y fiscal, puesto que los tribunales respectivos pertenecen originalmente a la administración. Asimismo, el Ejecutivo tiene funciones cuasijudiciales cuando resuelve conflictos, al otorgar concesiones, al resolver inconformidades agrarias, etcétera, pues sus resoluciones por naturaleza semejan sentencias judiciales, aunque no existe el órgano autónomo e independiente que las dicta. Por eso, en este último caso, existe una función administrativa más bien que judicial.

¹⁸ Hasta la fecha se sostiene la tesis de que sólo los tribunales del Poder Judicial federal pueden examinar cuestiones estrictamente constitucionales, como el de inconstitucionalidad de las leyes. El Tribunal Fiscal precisamente hace años provocó una controversia en la que finalmente se le negó el poder de examinar asuntos constitucionales.

nistrativo (limitado a estudios de mera legalidad) se acudirá al amparo indirecto. En esto difiere el tribunal administrativo de otros tribunales (que resuelven conflictos civiles, laborales, etcétera), pues al no estar solucionando contiendas entre particulares, en donde sólo rara vez brota un problema constitucional, sino entre un particular y la administración, el aspecto constitucional surge más fácilmente por la naturaleza misma del acto impugnado.

Estas son solamente algunas observaciones a uno de los problemas más serios y de mayor importancia en la justicia mexicana. Creemos que las soluciones pueden encontrarse y que el desarrollo de los tribunales administrativos evidentemente señalarán puntos de superación técnicos y prácticos en relación al amparo. Por ejemplo, el control judicial de las empresas llamadas descentralizadas o de participación estatal —que no son autoridades, ni sus actos pueden impugnarse en amparo— acaso ha empezado a hacerse con acierto por el Tribunal Fiscal de la Federación. Si éste sigue aumentando sus atribuciones respecto a ese sector cada vez más grande de la administración pública, será de claro beneficio general, pues frente a esos organismos el particular carece de recursos legales adecuados ya que los juicios ordinarios no se los brindan y necesita de remedios más enérgicos y rápidos, que puede ofrecer el contencioso-administrativo, poseedor tal vez de mayor técnica, precisión y tacto que el amparo. O sea, que deberá verse al contencioso-administrativo ante tribunales especializados no como una forma de rivalidad procesal frente al amparo, sino como un complemento, como una técnica procesal más adecuada en ciertos casos para la protección de los derechos humanos.