

NUEVO MARCO JURÍDICO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

LIC. JAVIER MORENO PADILLA

1.-Introducción.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha tenido desarrollo lento, pero firme encaminado a su consolidación.

Inicialmente, en 1936, la Ley de Justicia Fiscal lo generó como un Tribunal Contencioso Administrativo, que por delegación del Ejecutivo tendría la función jurisdiccional encaminada a revisar la legalidad de los actos definitivos de la administración.

Posteriormente en 1946, se reforma la Constitución para mencionar de manera expresa la posibilidad de construir tribunales contencioso administrativos y ésta premisa se robustece en la época actual de manera indiscutible en diversos enunciados constitucionales.

En primer término tenemos lo dispuesto en el artículo 73 fracción XXIX-H, que otorga facultades al Congreso de la Unión, para:

«Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones».

Con esta palmaria manifestación, el constituyente reconoce la total autonomía de los tribunales contencioso administrativos para llevar a cabo la función jurisdiccional que emana de las leyes del congreso, sin que se refiera a ninguna delegación de facultades del Ejecutivo.

Por otra parte, los tribunales contencioso administrativos son en nuestro país plenamente autónomos para dictar sus fallos, pero no para su definitividad, como sí sucede en Francia, por medio del Consejo de Estado, toda vez que el artículo 104, fracción I-B de la propia Constitución menciona que el Poder Judicial resolverá los recursos de revisión que interpongan las autoridades en contra de resoluciones definitivas de estos tribunales contencioso administrativos.

Por medio de este recurso de revisión se obtiene la unidad de jurisdicción, sin que sea necesaria la unidad de organización.

Los tribunales contencioso administrativos satisfacen la garantía de la justicia administrativa, por medio de jueces *ad hoc* y existe clara definición de vía jurisdiccional, para evitar incertidumbre entre varias opciones. Estos requisitos los menciona González Pérez, como indispensables para institucionalizar estos tribunales.

2.-Trascendencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El magnífico ejemplo que ha brindado el Tribunal Fiscal de la Federación permitió que en la mayor parte de las entidades de la Federación y en el propio Distrito Federal se configuren tribunales de esta naturaleza, los cuales con el ejemplo descrito, mejoraron la legislación para cumplir con mayor apego los principios que los soportan, como es el caso de los tribunales del estado de Sonora, donde no sólo se representan como justicia delegada y simple anulación, sino como tribunales de plena jurisdicción, con instrumentos importantes para hacer valer sus resoluciones e inclusive para configurar la responsabilidad objetiva del Estado.

Por medio de este modelo federal se ratifica la constitucionalidad de dichos tribunales en los artículos 116 fracción V y 122 base quinta apartado C, de nuestra Carta Magna; en el primero para constituir tribunales estatales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y de igual manera se ratifica lo anterior para el Distrito Federal.

Estos tribunales han gozado de facultades autónomas y han incrementado sus funciones por lo acertado de las decisio-

nes, por ejemplo en el estado de Jalisco se discute en estos momentos la conveniencia de crear un tribunal administrativo para dirimir conflictos de licencias para construir y modificar usos de suelo.

Los referidos órganos jurisdiccionales tendrían un serio menoscabo en su consolidación, si el Tribunal Fiscal de la Federación se traslada al Poder Judicial de la Federación, porque los gobiernos estatales buscarían de inmediato hacer lo propio hacia los tribunales del fuero común, los cuales se encuentran muy distantes del contencioso administrativo.

La cuestión a debatir no es si el Tribunal Fiscal de la Federación permanece como tribunal contencioso administrativo autónomo o se convierte en órgano especializado de resolución del Poder Judicial de la Federación, sino la historia y el que hacer jurisdiccional que ha dado en más de sesenta y cuatro años de existencia.

En la actualidad ya no existe un verdadero debate sobre la consolidación de tribunales administrativos en el Poder Judicial, para no afectar la división de poderes; toda vez que al presentarse la iniciativa de ley de justicia fiscal se decidió por el contencioso administrativo, porque en esa fecha pudo haberse optado por estructurarse en el Poder Judicial. Si la decisión fue por el esquema presente y ha funcionado de manera muy satisfactoria, nos parece inatendible abrir el debate para replantear la opción, de algo que sí funciona, cuando el país tiene graves complicaciones en otras áreas que requieren máxima prioridad.

González Pérez manifiesta que lo «que históricamente ha constituido el núcleo de la lucha por la unidad jurisdiccional, ha sido conseguir una justicia garantizada... lo que si parece incuestionable es que, de optarse por un sistema de tribunales de lo contencioso administrativo independientes del Poder Judicial, se les debe confiar con carácter general el conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo».

Estos esquemas se encuentran superados en la legislación nacional y no existe duda sobre la garantía, ni tampoco sobre la

totalidad de jurisdicción, a menos de que tanto autoridades, como particulares acatan sus fallos de forma voluntaria y proporcionalmente existen pocas quejas ante el volumen de casos terminados.

La división de poderes tiene un contenido muy distinto a la tradicional acepción de Montesquieu, el Estado moderno reviste complejas estructuras que responden a los requerimientos de mundos globales e integrales, donde las necesidades de atención son cada vez más difíciles en organizaciones centralizadas y verticales.

En estos tiempos los Estados requieren que determinados órganos se doten de plena autonomía y autoridad, como son los bancos centrales, los contralores generales del Estado, los comisionados de competencia o de telecomunicaciones, etcétera; mismos que no pueden ser clasificados en la esfera de división de poderes, pero nadie duda de su eficacia, ni pone en tela de juicio su legalidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene cualidades que deben mantenerse, como por ejemplo ser siempre un tribunal colegiado, de experiencia de sus miembros, que busca la carrera laboral, donde las normas procedimentales se cumplen de forma satisfactoria y donde la corrupción no existe; al cargo de que el constante crecimiento de su competencia y de sus miembros, representa una prueba de la confianza que ha generado entre el foro y las autoridades.

3.-La Justicia Administrativa en torno al Tribunal Fiscal de la Federación.

Este tribunal se inició como órgano de justicia fiscal, pero desde sus primeros años se convirtió en un órgano jurisdiccional que conocía de materia administrativa, pero sobre todo de seguridad social, por medio de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal.

Paulatinamente se incrementó el número de asuntos en materia de su competencia, al grado de alcanzar justificación internacional en el Tratado de San José, para resolver conflictos de comercio exterior.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 4 de agosto de 1994, permite justificar los actos administrativos en el campo de su legalidad y constituye el basamento de un Tribunal Contencioso Administrativo, toda vez que las resoluciones que se dicten conforme a esta ley puedan ser revisadas por las propias autoridades o intentar la vía jurisdiccional que corresponda, ya que así lo establece la reforma del artículo 83 de este ordenamiento de 19 de abril del 2000.

Esta disposición se engarza con el artículo 11 fracción XIII de la ley orgánica el Tribunal Fiscal de la Federación, para aceptar la competencia de este tribunal en contra de resoluciones a que se refiere el artículo 83 arriba mencionado.

Sin embargo el proyecto de Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 106 fracción III que procede el amparo indirecto «contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en cuyo caso procederá:

- A) Contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si en virtud de éstas últimas hubiere quedado total o parcialmente sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.
- B) Contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afectan derechos sustantivos o constituyan violaciones procesales relevantes.»

La aprobación de este texto podría desnaturalizar la vía del amparo, que como el mismo anteproyecto menciona en el artículo primero, debe resolver controversias, que se susciten por violaciones a las garantías que consagra la Constitución y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales.

En cambio, los tribunales contencioso administrativos deben ubicar la eficacia de los actos de la autoridad administrativa en el campo de la legalidad.

Nos parece exagerado comprender el juicio de amparo en el marco de violaciones procedimentales y materiales de actos administrativos, cuando existe un tribunal *ex profeso* para ello.

Lo anterior se confirma por la resolución dictada en contradicción de tesis 85/98, dictada por el máximo tribunal que confirma la opción de los afectados de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de resoluciones dictadas en materia de procedimientos administrativos, conforme a los siguientes criterios:

«Revisión en sede administrativa. El artículo 63 de la ley federal de procedimiento administrativo establece la opción de impugnar los actos que se rigen por tal ordenamiento a través de ese recurso o mediante el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las <vías judiciales correspondientes> como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante el órgano jurisdiccional, con independencia de este sea de naturaleza judicial y cuyo objeto tenga afinidad con el Recurso de Revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apaguen en las diversas disposiciones aplicables: por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, tie-

nen la opción de impugnarlos a través del Recurso de Revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales corresponde a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 63 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono en lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridades únicamente puede regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emite el legislador ordinario».

CONTRADICCIÓN DE TESIS 85/98.- entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito.- 19 de noviembre de 1999.- cinco votos.- Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Rafael Coello Cetina.

Con apoyo en este criterio de la máxima autoridad del Poder Judicial, se refuerza la tesis de que el control de la Constitucionalidad es regulado en la Constitución, para salvaguardar su correcta aplicación, en tanto que el juicio de anulación es la vía para concluir el procedimiento contencioso administrativo.

Braibant nos ofrece un cuadro de alternativas para el control de legalidad de la administración, comenzando por el autocontrol de carácter interno, hasta observar la diversidad de opciones en el externo, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- Político, por medio de parlamentos o de fuerzas sociales que participan en esta vigilancia.
- Control no jurisdiccional, donde se delega en algunos entes, la supervisión de esta actividad, en cuyo caso menciona el ombudsmán, sin hacer referencia a su actividad de vigilante de los derechos humanos, pero sí ofrece el significado el *mediateur*, a partir de la ley de 3 de enero de 1973 y modificada por la ley de 24 de diciembre de 1976, en cuyo caso, lo comprende como delegado del parlamento encargado del control administrativo, para recibir las peticiones de los administradores para ofrecer recomendaciones.

- La Prokuratura es una sobrevigilancia de jueces y autoridades para identificar sus actuaciones en la legalidad, también en su carácter de control meta jurisdiccional.
- Por último tenemos el control jurisdiccional, en sus dos vertientes, jueces de carácter ordinario y jueces en un procedimiento contencioso.
- En ambos casos se requiere de magistrados independientes y profesionales con capacidades especializadas en materia jurídica.
- Por tanto en el Poder Judicial ordinario, se requiere la especialización, como en Suiza donde en la Sala Suprema existe una Cámara Administrativa que se ocupa de la materia referida.
- En tanto que a partir de Francia existe la jurisdicción administrativa autónoma, separada del Poder Judicial, justificada por la independencia del derecho administrativo y por el estatuto de la jurisdicción administrativa.

Todo ello lo lleva a concluir con las siguientes palabras:

«La experiencia tanto en Francia como en el extranjero, muestran que el control ejercido por la jurisdicción administrativa es más fuerte, enérgico, audaz que en los tribunales judiciales». (Guy Braibant, *Le Droit Administratif Francais*).

Esta afirmación la confirma con la experiencia de Bélgica, quien en 1831 suprime la jurisdicción administrativa, para reestablecerla en 1946, así como en Inglaterra donde se constata una timidez de los jueces, que hacen que ciertos sectores preconicen la introducción de un sistema tipo francés.

En nuestro país se aceptó el ejemplo francés de un contencioso administrativo, el mismo ha evolucionado de manera positiva y gradual, lo más conveniente no es experimentar un cambio que puede ser inadecuado, sino fortalecer la estructura actual en áreas abandonadas de la jurisdicción administrativa y que el Poder Judicial permanezca como vigilante del cumplimiento del orden constitucional, sin que se convierta en un grueso e impresionante órgano de control de la legalidad.

4.-Proyección del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con motivo del 55 aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, tuve a bien proponer que este tribunal llevará a cabo el control de legalidad de los servicios públicos, por considerar que es una materia de grave aflicción de parte de los particulares y no existe una verdadera vía jurisdiccional que limite el exceso de poder de los prestadores de estos servicios, se trate de organismos públicos o de particulares concesionarios.

La Procuraduría Federal del Consumidor, no es la vía adecuada y eficaz para detener estos abusos, no sólo porque su actuación es de simple procuradora de conciliación y arbitraje, sino por la poca eficacia de su imperio de ley. En cambio perfectamente podría servir como defensora de oficio para estos casos ante el referido tribunal.

Los servicios públicos se han convertido en uno de los aspectos detonantes de la economía, pero su proliferación se ha traducido en ineficacia, basta observar la complejidad de las telecomunicaciones, de los servicios aéreos, vías generales de comunicación, registro vehicular, puestos y servicios conexos, servicios aduaneros y recintos fiscalizados, educativos reconocidos por entidades públicas, suministro de energía eléctrica; etcétera.

En la mayor parte de ellos los precios y los servicios públicos se han convertido en deficientes prestaciones, máxima dificultad para su cumplimiento y extrema facilidad para la ejecución y cobro. Por ello se mantienen vigentes los postulados de la ponencia aludida, por lo que considero adecuado transcribir sus conclusiones.

1. Los servicios públicos constituyen necesidades imperiosas que deben ser atendidas en sus particularismos por órganos adecuados para ello. La Procuraduría Federal del Consumidor es un órgano de instrucción para las reclamaciones y quejas de los consumidores que no vincula en forma definitiva a las partes involucradas. Pero esta instancia constituye los antecedentes de la futura contienda. Al mismo tiempo que se le puede investir de la calidad de defensor de oficio en los juicios contenciosos.

2. La figura jurídica del ombudsman no se opone a los tribunales contenciosos, por el contrario se complementan.
3. (Se refiere al ombudsman).
4. Los servicios públicos contractuales generan precios y servicios públicos enmarcados en normas de derecho administrativo, por esta razón las controversias que se susciten con motivo de los mismos, deberán ser materia de un Tribunal Contencioso Administrativo.
5. Es necesario establecer un medio adecuado para que los usuarios y prestadores de servicios tengan acceso a la justicia por medio de un procedimiento sumario de características contencioso administrativo, que podría estructurarse en el seno del Tribunal Fiscal de la Federación.
6. El Tribunal Fiscal de la Federación dictará resoluciones donde se analicen las causales de reposición de servicios e indemnizaciones por daños y perjuicios cuando se trate de precios públicos que carezcan de autorización, incumplimiento, deficiencias y cobros injustificados.

Así afirmamos que existe un vacío de justicia administrativa, porque los usuarios de servicios se encuentran marginados de un real y verdadero acceso a la solución de las irregularidades que se cometen en la prestación de los mismos.

Por otra parte, como tendencia de la globalización y con características híbridas por la búsqueda de la especialización e inmediatez, se han creado organismos de control a los cuales se les adicionan funciones administrativas y de arbitraje y que Charles Debbasch menciona con el nombre de «jurisdicciones profesionales».

Con el genérico nombre de «comisión», México ha constituido protectores de derechos humanos; órganos de vigilancia; supervisores de servicios públicos; órganos de autoridad y de gobierno y de igual manera conciliadores y árbitros.

En ocasiones se fusionan atribuciones y en otras se multiplican prerrogativas; todo ello, de acuerdo a la materia y a la decisión política que las motiva.

Se presentan como órganos desconcentrados o descentralizados, pero en su funcionamiento predomina la autonomía y el carácter profesional de sus integrantes.

En tanto pueden dirimir controversias, participan de naturaleza jurisdiccional, porque se ajustan a procedimientos, recogen agravios y pruebas, concilian y dirimen conflictos, al grado de ordenar la fijación de pasivos contingentes, por los montos reclamados (atributo que ningún tribunal jurisdiccional puede alcanzar).

Comparten funciones administrativas y jurisdiccionales, con facultades de ombudsman, ya que se pueden convertir en procuradores y gestores de sectores económicamente débiles, pero además tienen la posibilidad de desarrollar los medios de inspección y vigilancia que consideren convenientes, al grado de llevar a cabo sus propias y autónomas diligencias.

Esta versatilidad ha sido reconocida como muy bondadosa, por lo sumario del procedimiento y de la solución de la causa, inclusive en fecha reciente sus contenidos han pasado a formar parte de juicios mercantiles, para que funcionarios especializados participen en procedimientos concursales.

De igual forma las funciones de arbitraje se han robustecido y concentrado, como en el caso de la Comisión Nacional de Defensa a los Usuarios Financieros, que tomo la actividad conciliadora de las comisiones bancaria, de seguros, de valores y de las administradoras de fondos de retiro. La cual alcanza prerrogativas de máxima ejecución y efectividad.

En este marco se presentan serias aberraciones, dentro de las cuales podemos destacar las siguientes:

A) Las controversias en materia de seguridad social, tenían una doble vía de acuerdo al órgano que dictaba la resolución definitiva controvertida; si era el Instituto Mexicano del Seguro

Social, la Junta de Conciliación y Arbitraje resolvía el conflicto; en cambio si se trata de pensiones civiles o militares el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve el conflicto.

En cambio, en la actualidad al participar administradoras de fondos para el retiro, en la definición de montos, cuentas individuales, vigencia de derechos, etcétera; los particulares tendrán que acudir a una Comisión de Usuarios Financieros que se convierte en órgano jurisdiccional de seguridad social.

B) La Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas se modificó recientemente para aceptar un nuevo seguro que se denomina de salud integral, el cual complementa el tradicional de gastos médicos; las compañías que se dediquen al mismo serán de giro único y podrán tener instalaciones propias o serán simples articuladoras de servicios médicos, pero en todo caso serán aseguradoras.

Los usuarios de estas empresas tendrán serias complicaciones para definir la comisión a donde presenten la queja, toda vez que si tienen instalaciones propias o participan del acto médico que se les recrimina, no sabrán si existe la opción de acudir a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o a la CONDUSEF. Así como si se equivocan de vía precluye su derecho. De igual manera la Comisión de Usuarios Financieros estará participando en decisiones que involucran negligencias médicas, responsabilidades civiles y reembolso de gastos.

La situación descrita será mucho más agresiva y absurda, al momento en que estas aseguradoras proporcionen servicios indirectos de seguridad social, porque en ese caso el IMSS también podrá acudir a establecer sus mecanismos de queja y arbitraje.

Estos conflictos y otros de igual magnitud, generados por precipitaciones legislativas, requieren mayor atención y solución que ubicar al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que éste no tiene conflictos de ninguna especie en materia de vía. Por el contrario, este tribunal puede participar en resolver en vías sumaria los conflictos no conciliados ante las comisiones, de tal suerte que los usuarios podrían optar por el arbitraje o por el juicio contencioso administrativo.

Para que ello se pueda alcanzar, es necesario establecer procedimientos sumarios y convertir al Tribunal de simple anulación, en órgano de plena jurisdicción. Con ello, las comisiones conciliadoras podrían remitir los expedientes y convertirse en órganos de instrucción del propio tribunal.

De igual modo al ampliar su esfera de actuación en los términos del artículo 11 Fracción XIII de su Ley Orgánica, es factible que se generen salas superiores especializadas por materia, para conocer de recursos de apelación y de revisión, que promuevan particulares y autoridades.

De la manera expuesta, se tendría igualdad procesal para las partes, lo que no sucede en la actualidad, por la imposibilidad de impugnar resoluciones dictadas en recurso de revisión en los tribunales colegiados de circuito.

Las primeras salas especializadas podrían ser de seguridad social, de comercio exterior, de propiedad industrial e intelectual, etcétera. Todo ello, sin desconocer las actuales secciones de la Sala Superior para las materias que no se declararan de tipo especial.

Al Tribunal Fiscal de la Federación han pertenecido ilustres juristas y su competencia ha sido ampliada de manera gradual, por lo que el legislador lo ha calificado como impar, por ello, debemos fortalecerlo y permitir que cumpla cabalmente su función por medio de un pleno reconocimiento, al coadyuvar en la justicia administrativa en áreas inconclusas y de pronta solución.

Mención aparte son las Comisiones Federales de Telecomunicaciones y de Competencia Económica, las cuales exigen cada día mayor autonomía y plena eficacia, para limitar el acceso a ulteriores medios de defensa, inclusive establecer el acceso al juicio de amparo para excepcionales resoluciones que atenten contra principios constitucionales, de tal suerte que cada uno tuviera sus esquemas de apelación integrados al mismo órgano.

En materia de competencia económica, esto se justifica porque la naturaleza de los asuntos no son estrictamente de legalidad, sino de análisis de prácticas monopólicas y de contenido de

mercado y si no se actúa con rapidez, pierde efectividad y se alteraran las condiciones iniciales, máxime que se ha demostrado que en contra de sus decisiones existe abuso por el juicio de amparo.

5.-Creación del Tribunal Federal de Cuentas.

En nuestro país el control de los gastos públicos, se desarrolla desde el punto de vista del Poder Legislativo, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda y por el Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

No es lo más recomendable que el propio Poder Ejecutivo establezca estructuras de control del presupuesto y del gasto público, por medio de generar dependencias del ejecutivo con esta finalidad, toda vez que su función se convierte en auditores externos.

De las diversas instituciones jurídicas que pueden ser recomendadas para evitar actitudes no autónomas sobre dicho control, el Tribunal de Cuentas francés es de tomarse en cuenta, ya que ha demostrado su eficacia y ha robustecido sus funciones, por medio de la jurisdicción administrativa especializada en dos vertientes:

- a) Como autoridad administrativa, y
- b) Para desarrollar control jurisdiccional

A estas dos cualidades se adiciona en Francia, dentro del mismo marco de control de gasto, al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

El sistema autónomo, colegiado y profesional de los tribunales administrativos, reviste cualidades y características valiosas, al conformar un esquema de jurisdicción administrativa especializada que genera objetividad y eficiente sistema de control de la legalidad en el manejo del gasto público.

Los tribunales de cuentas se remontan en Francia a la ordenanza de *vivier-en-brie* de 1308, pero ellos declinan en la Revolución Francesa, precisamente por la crítica que se les hace de no ser autónomos. De tal suerte que el 16 de septiembre de

1807 se fija el estatuto del Tribunal de Cuentas, donde se enmarca su independencia.

Xavier Delcros manifiesta que este tribunal se encarga de juzgar las cuentas de la contabilidad pública, «con la intención del legislador de someter todo el sector público, semi-público y para-público» al control de la corte incluyendo filiales y subsidiarias de sociedades, controladas directa o indirectamente por organismos públicos.

El artículo 16 del Código Administrativo establece que los atributos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, consisten en declarar y pronunciarse sobre los gastos públicos de acuerdo a la ley.

Todo ello significa que los gastos previstos, se soporten con las notas justificativas y adheridas a las órdenes de pago. Esto significa que 2200 expedientes se distribuyen entre auditores y consejeros, que adquieren la calidad de relatores.

Cualquier observación o error genera la fijación de la responsabilidad correspondiente y los afectados pueden acudir en instancia de casación ante el Consejo de Estado.

El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera está compuesto por miembros del Tribunal de Cuentas y del Consejo de Estado. Se encarga de sancionar las infracciones a las reglas de ejecución de gastos públicos, la procuración o la tentativa de procuración de beneficios o ventajas injustificadas, de carácter pecuniario o de otra naturaleza que produzca un perjuicio al tesoro público.

Este tribunal de tipo de jurisdicción autónoma administrativa, puede servir de modelo para constituir en México el Tribunal Federal de Cuentas, que por ser órgano colegiado, tiene ventajas adicionales a los órganos de supervisión unilaterales y en cuyo caso los relatores-auditores, serán magistrados que cuenten con asesores e inspectores, verificadores que sancionen el cumplimiento presupuestario.

El aspecto administrativo del Tribunal de Cuentas Francés, nos parece conveniente recomendarlo, porque es función de

los contralores internos de las dependencias, la supervisión y organización de los métodos de vigilancia, de acuerdo a las políticas y procedimientos de evaluación y auditoría, que diseñan las autoridades del Ejecutivo Federal, encargadas de elaborar el presupuesto de egresos.

El Tribunal de Cuentas debe tener un recurso de apelación, del cual conozcan magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y del propio Tribunal de Cuentas, con lo cual se podría desarrollar una función de casación y de análisis de la actuación de los funcionarios, cuya responsabilidad se ha objetado ante el órgano inferior del Tribunal de Cuentas.

Esta Sala Superior de revisión de cuentas públicas, sesionará periódicamente, conforme el volumen de los asuntos lo amerite y no se requiere convertir en una estructura permanente.

6.-Conclusión

El Tribunal Fiscal de la Federación, por ser uno de los órganos jurisdiccionales que mejor desempeño tienen en la actualidad, debe convertirse en Tribunal de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción administrativa.

Al revisar el juicio de amparo, debe evaluarse la conveniencia de suprimir el artículo M196 Fracción III.

Es muy recomendable crear un Tribunal Federal de Cuentas Nacionales, que sustituya a la SECODAM.